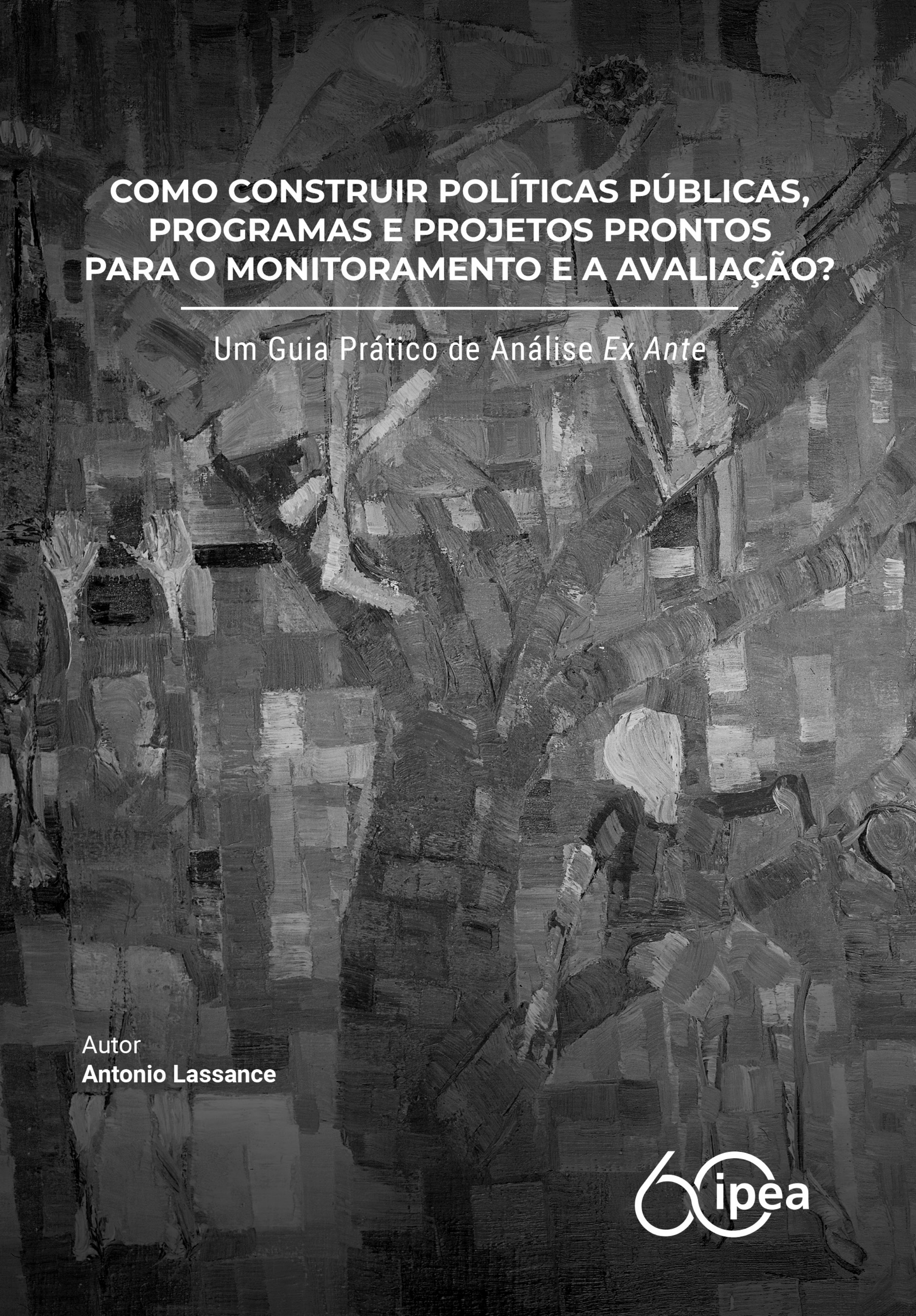


COMO CONSTRUIR POLÍTICAS PÚBLICAS, PROGRAMAS E PROJETOS PRONTOS PARA O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO?

Um Guia Prático de Análise *Ex Ante*

Autor
Antonio Lassance

60 ipea



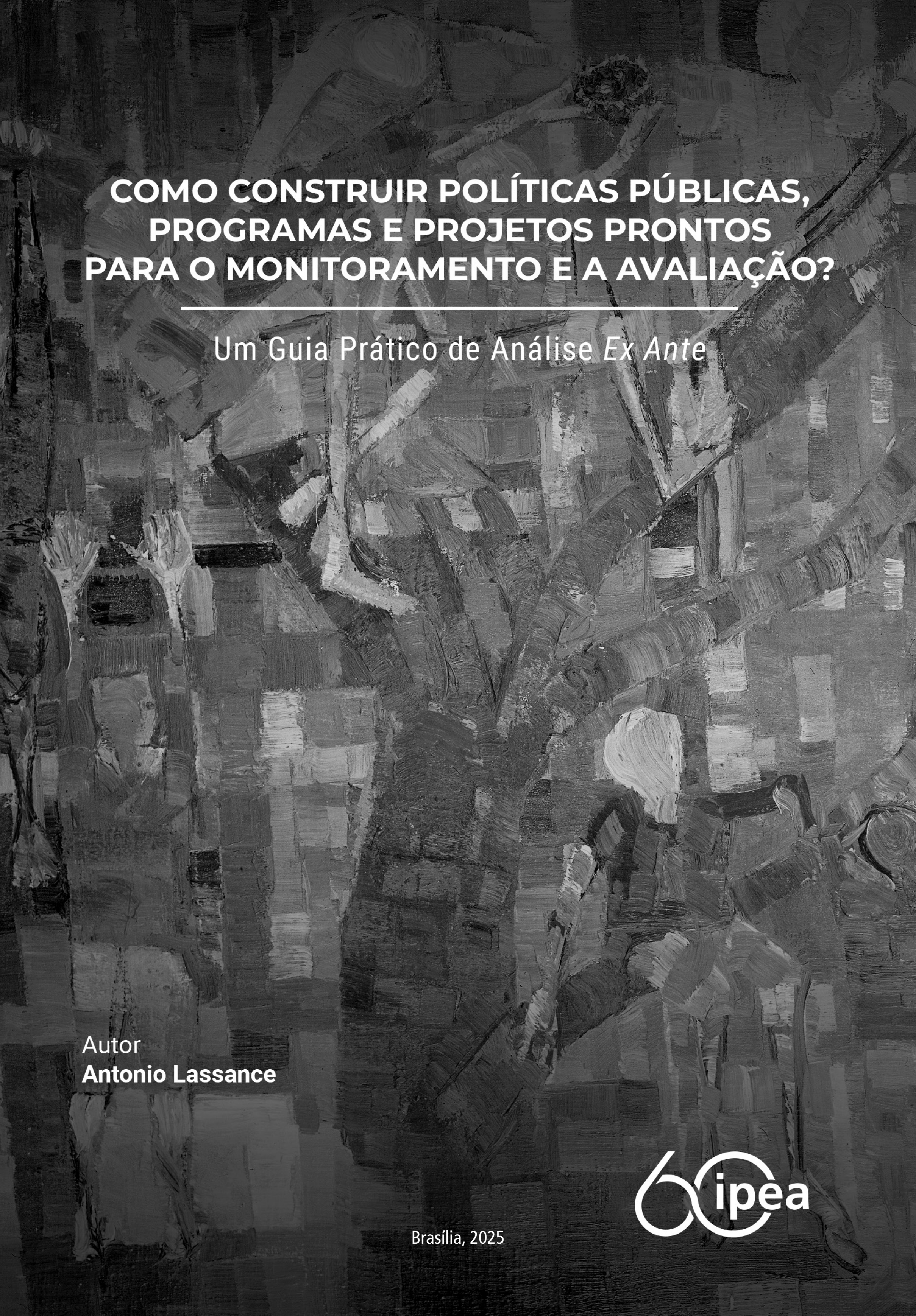
COMO CONSTRUIR POLÍTICAS PÚBLICAS, PROGRAMAS E PROJETOS PRONTOS PARA O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO?

Um Guia Prático de Análise *Ex Ante*

Autor

Antonio Lassance

60 ipea



COMO CONSTRUIR POLÍTICAS PÚBLICAS, PROGRAMAS E PROJETOS PRONTOS PARA O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO?

Um Guia Prático de Análise *Ex Ante*

Autor
Antonio Lassance

Brasília, 2025

L346c Lassance, Antonio.
Como construir políticas públicas, programas e projetos prontos para o monitoramento e a avaliação? Um guia prático de análise ***ex ante*** / Antonio Lassance. – Brasília : Ipea, 2025.
231 p. : il.

Inclui referências bibliográficas.
ISBN: 978-65-5635-084-4

1. Políticas Públicas. 2. Análise Ex Ante. 3. Monitoramento. 4. Formulação de políticas. 5. Brasil. I. Título.

CDD 351

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

Como citar:

LASSANCE, Antonio. Como construir políticas públicas, programas e projetos prontos para o monitoramento e a avaliação? Um guia prático de análise *ex ante*. Brasília, DF: Ipea, 2025. 231 p., il. color. ISBN: 978-65-5635-084-4. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ 9786556350844

Composição nos tons verdes, azuis, terras, violetas, lilás, laranja, cinzas, amarelo, ocres, branco e vermelho. Textura espessa. Composição toda geometrizada representando uma árvore sem folhas, com diversos meninos nos galhos. O contorno da árvore e das figuras se misturam com o geometrismo do fundo e os meninos não têm traços fisionômicos definidos. Um pouco à esquerda do centro, tronco de árvore com galhos convergindo para cima e para os lados.

No galho da esquerda, três meninos pendurados - dois pelas mãos e um pelo pé, de cabeça para baixo. Ao centro, nos galhos de cima da árvore, quatro meninos sentados, como se estivessem brincando. À direita, na ponta do galho superior, um menino sentado com as pernas penduradas para a frente e no galho inferior, mais perto do tronco, outro menino também sentado de frente. No canto inferior direito, em pé, no chão, mais dois meninos de frente. Fundo inteiramente geometrizado em pequenos retângulos coloridos.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS

O autor agradece a Ivan Tiago Oliveira, Fábio Véras e José Eduardo Brandão, da Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea), o apoio institucional ao desenvolvimento deste estudo. Martha Cassiolato, Ronaldo Garcia, Paulo Jannuzzi, Leandro Couto, Rodrigo Ferrari Lucas Lassance, Joana Alencar e André Pinelli deram orientações importantes e elucidativas sobre algumas questões essenciais que precisavam receber uma explicação mais amigável, aplicada e nem sempre fácil de ser encontrada. Kathleen Sousa Oliveira Machado e toda a equipe do grupo de trabalho (GT) de análise *ex ante* da política de atenção especializada à saúde do Ministério da Saúde permitiram a oportunidade de participar da experiência de maior amplitude e profundidade em análise *ex ante* do governo federal brasileiro, até o momento. O autor agradece também a Guilherme Mansur Dias, Larissa Nacif Fonseca, Rafael Ferrari e Paula Mortari da Costa, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o aprendizado que proporcionaram em trabalhos de análise *ex ante* dos mais diferentes escopos. Ressalta-se que nenhuma dessas pessoas tem qualquer responsabilidade sobre eventuais erros ou omissões.

APRESENTAÇÃO

Este livro é para você que lida com políticas, programas e projetos. Principalmente, você que percebe o quanto algumas iniciativas, embora importantes e bem-intencionadas, nascem enviesadas: sem qualquer análise prévia, com objetivos nebulosos e público indefinido ou injustificável, mal fundamentadas, com ações fragmentadas e muitas vezes contraditórias, insumos insuficientes, bem como ausência de indicadores e metas. Além disso, observam-se equipes pequenas e mal treinadas, orçamento reduzido e liberação intermitente de recursos.

Esse verdadeiro "vazio existencial" é comum a muitas políticas e programas que já nasceram com essas dificuldades ou as adquiriram ao longo do tempo. Dificuldades para responder: quem somos? De onde viemos? Para onde vamos? A análise *ex ante* pode ajudar a encontrar pistas que conduzem a essas respostas.

A análise *ex ante* é uma ferramenta para detectar e tratar esse tipo de problema. É uma metodologia de exame meticuloso para, primeiro, identificar inconsistências e incoerências e, em seguida, suprir essas lacunas com respostas e recomendações. Tal metodologia é ainda dominada por poucas pessoas, o que torna esse aprendizado em políticas públicas bastante limitado. Muitas intervenções do Estado nascem sem sequer cumprirem algumas premissas básicas, como definir o problema e o público prioritário. Menos ainda conseguem fazer as ligações lógicas entre uma coisa e outra (problema e público) e fazer uso mais adequado da melhor evidência disponível. Por que isso acontece? Porque nem tudo que é essencial é trivial de ser feito. Ainda mais quando envolve escolhas que são coletivas e precisam ser institucionalizadas.

O propósito principal deste livro é justamente compartilhar com você um aprendizado que tem ganhado corpo entre quem participa da construção de políticas públicas, programas e projetos. Ao final, você vai conhecer em mais detalhes, com exemplos práticos, os referenciais, a metodologia e as orientações para se fazer a análise *ex ante.*

A maneira como o livro foi estruturado e escrito atende ao propósito de tornar esse conhecimento cada vez mais amigável, prático, aplicado e de domínio público, oferecendo um roteiro em linguagem simples para dirigentes, formuladores de políticas, desenvolvedores de programas, gestores de ações governamentais, assessores, consultores e toda a gama de pessoas e organizações da sociedade civil engajadas no aprimoramento dessas intervenções do Estado democrático e participativo.

A metodologia de análise *ex ante*, combinada com a abordagem de teoria da avaliação – o corpo e a alma deste livro –, permite a essas pessoas ganharem fluência

nessa verdadeira gramática da arte e da ciência das políticas públicas. Com isso, o diálogo entre agentes públicos e as pessoas e organizações interessadas na superação de problemas coletivos pode ser mais assertivo e mais bem orientado na busca de soluções.

Este livro encoraja a formação de uma comunidade de especialistas em análise *ex ante* habilitados na moderação e facilitação de processos de construção de políticas, programas e projetos. A qualificação é crucial para que esse diálogo seja facilitado e as iniciativas do Estado nasçam aptas ao monitoramento e à avaliação, para que demonstrem ao público sua razão de ser.

Desde 2015, passei a me dedicar mais profundamente a conhecer a teoria e a aperfeiçoar essa metodologia. Em 2017, participei da equipe técnica responsável pela elaboração do *Guia prático de análise ex ante* (Brasil e Ipea, 2018), escrevendo alguns de seus capítulos e contribuindo para a revisão dos demais. O guia foi publicado em 2018 e hoje é a principal referência para a formulação e revisão de políticas e programas do governo federal.

Depois disso, produzi detalhamentos e orientações mais específicas ao guia, por meio de três textos para discussão (TDs) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre o assunto: o TD nº 2817, *Análise ex ante de políticas públicas: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática* (Lassance, 2022); o TD nº 2858, *Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação: recomendações da análise ex ante de políticas públicas e de programas governamentais* (Lassance, 2023a); e o TD nº 2926, *Como elaborar projetos de intervenção para a implementação de políticas públicas?* (Lassance, 2023b).

Esses textos foram debatidos e usados dentro e fora do Ipea, ao longo dos últimos anos, o que me permitiu a interação com os mais diversos órgãos da administração pública, em reuniões de trabalho, seminários e oficinas. A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) foi essencial para disseminar essa metodologia em uma série de cursos sobre o assunto e em oficinas destinadas a assessorar a construção ou revisão de políticas e programas. Mais recentemente, o Núcleo de Pesquisa em Avaliação e Uso de Evidências em Políticas Públicas (Nave), grupo de pesquisa junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), também tem desenvolvido trabalhos que estimulam a aplicação e o aprendizado sobre o tema.

Todas essas experiências contribuíram para a publicação deste livro, com textos revistos e ampliados. A intenção é que esses conhecimentos sejam ainda mais compartilhados e tornem-se úteis a uma nova geração de pessoas encarregadas e empenhadas na governança, na gestão, no monitoramento e na avaliação de soluções que tornem o Estado democrático e seu serviço público um fator de transformação social em prol do desenvolvimento sustentável. Como diz a canção

de Beto Guedes e Ronaldo Bastos, *Sol de Primavera*, "a lição sabemos de cor, só nos resta aprender".

REFERÊNCIAS

BRASIL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

LASSANCE, A. **Análise *ex ante* de políticas públicas**: fundamentos teórico--conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Brasília: Ipea, maio 2022. (Texto para Discussão, n. 2817). Publicação preliminar. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/1/td_analise_ex_ante_guia_metodologica_publicacao_preliminar.pdf.

LASSANCE, A. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação**: recomendações da análise *ex ante* de políticas públicas e de programas governamentais. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2023a. 46 p. (Texto para Discussão, n. 2858). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=7e314048-aadb-4aef-858b-a9a017e3aac0.

LASSANCE, A. **Como elaborar projetos de intervenção para a implementação de políticas públicas?** Brasília: Ipea, set. 2023b. 55 p. (Texto para Discussão, n. 2926). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11630.

INTRODUÇÃO

1 A ARQUITETURA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A ENGENHARIA DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

Imagine uma casa construída sem projeto de arquitetura e de engenharia estrutural ou um avião concebido sem respeitar noções básicas da física e da engenharia aeroespacial, fabricado sem instrumentos mínimos de navegação e não submetido a revisões para corrigir possíveis defeitos. Por incrível que possa parecer, é isso o que acontece com boa parte das políticas públicas e dos programas governamentais, e com dois agravantes, descritos a seguir.

1) Políticas e programas são muito mais caros, mais complexos e abrigam ou "carregam" muito mais gente do que uma casa ou um avião.

2) Muitas iniciativas governamentais persistem sem serem monitoradas e avaliadas. Vão aos poucos dando sinais de cansaço e de curtos-circuitos e, quando ocorrem crises agudas, são simplesmente descontinuadas, depois de anos de investimento, sem que se saiba exatamente se foram grandes fracassos ou se apenas sucumbiram por falta de uma revisão mais atenta. Quando não permanecem por inércia, são enfim sepultadas sem que haja um mínimo de aprendizado para evitar a ocorrência de novos erros e desastres.

Casas e aviões, mesmo que sejam cuidadosamente projetados e construídos, podem apresentar ou desenvolver defeitos que de início não existiam. Diferentemente das políticas, no entanto, aos primeiros sinais de problema, a tempo de se evitarem acidentes graves, esses projetos não são necessariamente abandonados, mas, sim, revisados e reformados ou remodelados.

Políticas e programas, para serem construídos e para que possam decolar, ganhar velocidade e amplitude, devem nascer bem concebidos e meticulosamente modelados, antes de serem pilotados. Quando entram em ação, devem ser devidamente monitorados em sua trajetória, de modo a verificar se contam com as devidas condições para cumprir seu "plano de voo" e chegar ao seu destino. Aquilo que corresponde, em uma casa, ao projeto de arquitetura e de engenharia, e na aviação, ao *design* e à engenharia aeronáutica, em políticas públicas tem um equivalente ainda pouco conhecido. Chama-se análise *ex ante*. É disso que trata este livro: como formular políticas e modelar programas e projetos com o bom uso da análise *ex ante*.

Este trabalho aprofunda questões cruciais que não puderam ser detalhadas no *Guia de análise ex ante para a avaliação de políticas públicas*, referência para a formulação e revisão de políticas e programas do governo federal (Brasil e Ipea, 2018). Colaborei com a redação de quatro dos nove capítulos do *Guia* (capítulo 1: *O papel da análise ex ante*; capítulo 2: *Diagnóstico do problema*; capítulo 4: *Desenho da política*; e capítulo 6: *Estratégia de implementação*), além de ter contribuído com a revisão dos demais, elaborados por uma equipe técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e de vários ministérios, autarquias e órgãos da Presidência da República, entre 2016 e 2018.

O propósito de detalhar o *Guia* – e, mais que isso, avançar sobre alguns pontos que não foram cobertos – já havia sido parcialmente cumprido com três textos para discussão que publiquei pelo Ipea (Lassance, 2022; 2023a; 2023b). Neste livro, faço uma edição completa e revista desses textos, com modificações e complementos que são o resultado da interação e do aprendizado advindos de várias experiências: reuniões de trabalho, seminários, oficinas, cursos na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), aulas em disciplinas do mestrado de Políticas Públicas e Desenvolvimento, do Ipea, bem como em conversas e trocas de informações com dirigentes e gestores públicos que fizeram uso das abordagens que propus ao longo dos últimos oito anos.

2 ESTIMULAR O APRENDIZADO EM ANÁLISE *EX ANTE*

O propósito deste trabalho é detalhar e aprofundar o tratamento metodológico da análise *ex ante* para que a atuação governamental seja cada vez mais bem fundamentada em teoria e baseada em evidências. A ideia básica é incentivar que mais pessoas aprendam a conceber políticas e a estruturar programas mais consistentes, coerentes e que já nasçam preparados para serem monitorados e avaliados ao longo do tempo.

Uma das dificuldades para que isso ocorra de modo mais corriqueiro é a ausência de conhecimento sistematizado para que profissionais se habilitem a aplicar essas noções de arquitetura de políticas e engenharia de programas. O trajeto que vai da formulação ao *design* e à implementação ainda é marcado pelo amadorismo, pelo voluntarismo e pelo abismo entre o que é previsto e o que é realizado.

Um primeiro passo para superar essa lacuna é disseminar conhecimento e permitir que teorias, métodos e técnicas conhecidos ainda por poucas pessoas se transformem em aprendizado e em ferramentas de trabalho de amplo domínio público. De um assunto de burocratas ou especialistas, o ideal é que passe a ser um campo de estudos aplicados ao trabalho prático de pessoas dedicadas ao diálogo social para a solução de problemas coletivos – o que se convencionou chamar de políticas públicas.

3 UM GUIA PRÁTICO E DIDÁTICO

Adotou-se aqui a opção de apresentar tais fundamentos teóricos e metodológicos da maneira mais didática possível. Questões complexas podem ser explicadas em linguagem simples, mas sem vender a ilusão de que problemas de grande envergadura de políticas públicas podem ser resolvidos num passe de mágica, com técnicas triviais.

Espera-se que qualquer pessoa interessada no assunto, de qualquer localidade, possa compreender e aprender esses fundamentos para contribuir com esse desafio. Quanto mais análises *ex ante* sejam realizadas adequadamente, com pessoas que lidam com diferentes tipos de problema, mais se consegue aprender, de modo a aperfeiçoá-las.

Por isso, não se trata de um trabalho de especialista para especialistas, ou de mera divulgação de "achados" de pesquisa, mas, sim, de um guia aplicado para orientar processos práticos de análise *ex ante*. As explicações, orientações e os muitos exemplos que se seguem, embora hipotéticos, são resultado de um ciclo de aprendizado que foi alcançado graças ao confronto da literatura sobre o assunto com a experiência prática realizada no diálogo junto a diferentes órgãos e ao pessoal do serviço público federal brasileiro.

O propósito agora é que se abra um novo ciclo de aprendizado, expandido para governos e comunidades de outros continentes. Segue-se a esteira do trabalho de cooperação internacional coordenado pelo Itamaraty, com o qual o Ipea colabora, em conjunto com o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG).

4 ROTEIRO (OU "PLANO DE VOO")

Este livro é um guia prático em três partes:

1) Fundamentos e orientações para fazer análise *ex ante*.
2) Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação.
3) Como elaborar projetos para a implementação de políticas públicas?

Portanto, este estudo é estruturado de maneira a abranger desde as noções básicas até exemplos práticos aplicados, para que possa ser usado na construção de projetos sob o guarda-chuva de um programa que esteja na órbita de uma mesma política.

A primeira parte apresenta os fundamentos teórico-conceituais, institucionais e os referenciais normativos que fazem da análise *ex ante* algo orientado por teoria e informado por evidências – em uma palavra, ciência –, além de ser uma recomendação expressa da boa governança da administração pública. Em seguida,

apresentam-se detalhes do roteiro metodológico para que esse trabalho de análise seja bem concretizado e ajude a superar entraves muito comuns.

Uma das orientações básicas dessa primeira parte é saber como e quando dar o primeiro passo. Começa por saber o que é e o que não é análise *ex ante*; quem a realiza, sob que circunstâncias e com que requisitos técnicos e institucionais; os escopos possíveis e recomendáveis, e como decidir sobre um escopo mais amplo ou mais restrito; o melhor uso da teoria; a construção de teorias explicativas e de sua superação; as técnicas de definição e refinamento de problemas, de sua "amarração" (relacionamento horizontal e vertical entre eles); a especificação e priorização do público; as formas de modelagem de programas e ações; e as técnicas de validação, revisão e análise de riscos de mudanças propostas pela análise.

A segunda parte do livro guia você a como estruturar sistemas de monitoramento e avaliação para acompanhar o ciclo de vida de uma política, um programa ou um projeto. Como e quando fazer monitoramento e avaliação, de que tipo, com que perguntas orientadoras? Como construir indicadores ou usar aqueles que já existem para identificar avanços e entraves (gargalos) a serem superados, às vezes revisando e aperfeiçoando a análise *ex ante* já feita?

Por fim, a terceira parte mostra como elaborar projetos de intervenção. São esses projetos que implementam iniciativas destinadas a desatar algum nó de um problema. Se o problema é a doença, o projeto é um dos remédios que são parte de um tratamento. O grande desafio, como se verá, não é só elaborar bons projetos, mas fazer com que eles concretizem partes de um programa e contribuam para a materialização dos impactos pensados por uma política. Um desafio nada trivial.

Portanto, o livro segue uma sequência lógica, o passo a passo, que caminha desde as noções básicas até os exemplos práticos aplicados para se usar esse tipo de análise, do macro ao micro; da construção de políticas, programas e projetos; e de uma forma que eles já nasçam prontos para serem monitorados no presente e avaliados no futuro, em ciclos bem definidos, para mostrar resultados e identificar a necessidade de revisões e melhorias.

O livro conta com publicações, em suas referências, que podem ser um bom roteiro de aprofundamento desse conhecimento e estímulo ao aprendizado. Há desde estudos clássicos a outros mais atuais; desde os mais amplos, teóricos e conceituais até os mais específicos e exemplificativos. A experiência, se não for acompanhada e orientada pela leitura, está fadada a repetir os erros banais e evitáveis. A prática, quando não fundamentada em teoria e método, não sabe para onde vai. Se for para cometer erros, que eles pelo menos sejam novos, e não a repetição daqueles já cometidos por quem seguiu apenas o método rasteiro da tentativa e erro.

Por fim, o anexo e o apêndice trazem exemplos úteis a quem queira conduzir esse tipo de experiência, com as devidas e sempre necessárias adaptações – assim como uma casa precisa de reformas e um avião, de revisões periódicas em sua vida útil. É útil a quem coordena grupos de trabalho de análise *ex ante* e tem que elaborar, por exemplo, um termo de referência, um plano de trabalho e uma programação de atividades a serem realizadas nesse tipo de análise.

5 PROPÓSITO APLICADO DESTE TRABALHO

O objetivo principal deste texto é apresentar e detalhar os referenciais e mais exatamente a metodologia de análise *ex ante*. De forma ainda mais específica e aplicada, a intenção é disseminar o aprendizado sobre a facilitação de processos para impulsionar esse tipo de análise orientada à solução de problemas, na linha do que preconiza Savin-Baden (2003).

O guia oferece um roteiro para a discussão com formuladores de políticas, desenvolvedores de programas e gestores de ações governamentais para que dominem a "gramática" da análise *ex ante* e saibam conversar a esse respeito com os interessados na superação de problemas coletivos. Assim, o que se quer é estimular uma comunidade de facilitadores que esteja cada vez mais qualificada a exercer o trabalho de preparação e moderação de atividades de análise *ex ante*, para que conduzam à concepção de políticas e à construção de programas bem assentados e estruturados. Com isso, é possível usar este material, por exemplo, como base para construir os termos de referência que orientarão as atividades a serem desenvolvidas por essa comunidade de facilitadores dedicados a ajudar a conceber políticas e a desenvolver programas.

6 RELAÇÃO COM O GUIA DE ANÁLISE *EX ANTE*

O governo federal brasileiro publicou, em 2018, o livro *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante* (Brasil e Ipea, 2018), que apresenta o *checklist* a ser seguido pelos órgãos públicos ao realizar tais análises.

Entre as questões que este livro aprofunda e detalha e que não tiveram a oportunidade de ser tratadas a contento naquele guia básico estão as que se seguem.

- A análise deve começar pela política, pelos programas ou pelos seus instrumentos administrativos e regulatórios?
- Que requisitos técnicos são necessários para se chegar a uma boa análise?
- Como formular um objetivo claro?
- Como fazer para que os problemas e os públicos sejam bem definidos?

- Como ir além de um *checklist* e garantir que haja uma sequência lógica, um encadeamento que não apenas complete uma lista, mas garanta um fio condutor da análise?
- Que fases e passos devem ser seguidos para dar maior consistência à análise e reforçar a coerência dos resultados?
- Que fundamentos teóricos, conceituais e metodológicos podem ajudar a dirimir dúvidas e ponderar quais são as melhores opções?
- Como testar, revisar e validar as conclusões e torná-las mais robustas?
- Que especialistas podem ajudar?
- Quais as formas de institucionalizar o aprendizado proporcionado pela análise *ex ante*?

Essas perguntas básicas para formular políticas e desenvolver programas são difíceis de serem respondidas – em nível individual e, ainda mais, coletivo. E, como se não bastasse, por melhor que seja, uma análise *ex ante* precisa ser referendada por um conjunto de agentes com autoridade sobre políticas e programas e por instâncias que envolvem organizações e grupos plurais, com direito a voz e, eventualmente, voto e veto sobre a tomada de decisão.

Tudo isso torna o processo muito mais complexo. É o que contribui para a legitimidade e a sustentabilidade dessas políticas e desses programas. A possibilidade de que essas decisões, se tomadas, sejam institucionalizadas como concepção de política pública e se enraízem na estruturação dos programas torna tal processo de construção *ex ante* imprescindível não apenas de ser feito, mas de ser mais bem explicado.

Nesse sentido, este trabalho se justifica como um guia de aprofundamento sobre questões que foram tratadas de forma muito panorâmica em Brasil e Ipea (2018). O desafio a ser cumprido aqui é apresentar as fundamentações e as orientações metodológicas para a montagem desse grande quebra-cabeça que é a construção de políticas e o desenvolvimento de programas.

REFERÊNCIAS

BRASIL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

LASSANCE, A. **Análise *ex ante* de políticas públicas**: fundamentos teórico--conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Brasília: Ipea, maio 2022. (Texto para Discussão, n. 2817). Publicação preliminar. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/1/td_analise_ex_ante_guia_metodologica_publicacao_preliminar.pdf.

LASSANCE, A. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação**: recomendações da análise *ex ante* de políticas públicas e de programas governamentais. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2023a. 46 p. (Texto para Discussão, n. 2858). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=7e314048-aadb-4aef-858b-a9a017e3aac0.

LASSANCE, A. **Como elaborar projetos de intervenção para a implementação de políticas públicas?** Brasília: Ipea, set. 2023b. 55 p. (Texto para Discussão, n. 2926). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11630.

SAVIN-BADEN, M. **Facilitating problem-based learning**: illuminating perspectives. Londres: McGraw-Hill Education, 2003.

PARTE I

FUNDAMENTOS E ORIENTAÇÕES PARA FAZER ANÁLISE *EX ANTE*

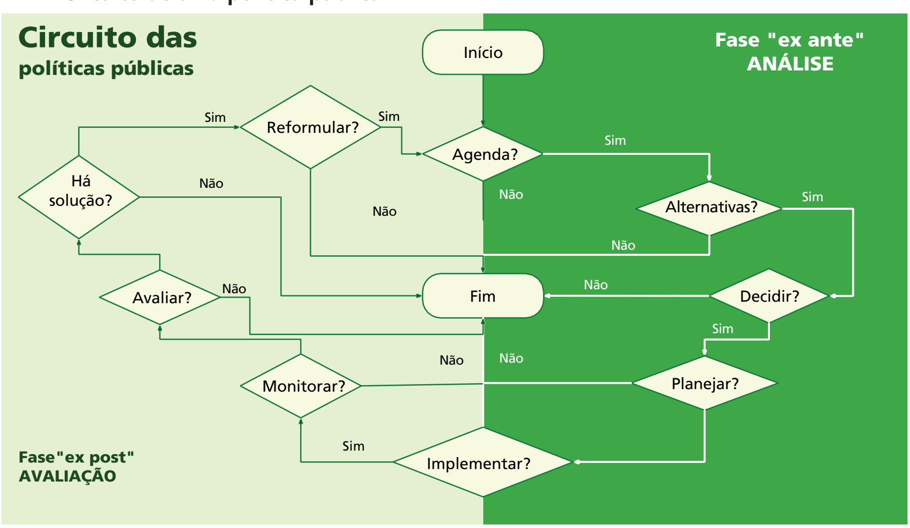
CAPÍTULO 1

O QUE É A ANÁLISE *EX ANTE*

1 POR QUE ANÁLISE E POR QUE *EX ANTE*?

A expressão latina *ex ante* pode ser traduzida como *anterior*, *prévia*, *preliminar*. No caso, é o que de mais importante precisa ser pensado antes que algo venha a ser feito com recursos públicos. A linha divisória entre o *ex ante* e o *ex post* (tudo aquilo que ocorre *a posteriori*) é a implementação. A partir do momento em que a ação começa a entregar os primeiros produtos e serviços, o *ex ante* dá lugar ao *ex post* (figura 1).

FIGURA 1
Circuito de uma política pública



Elaboração do autor.

Descrição: Um fluxograma mostra o ciclo de políticas públicas na forma de um circuito, em sentido horário, com vários pontos de decisão (representados pelas palavras "sim" e "não" em cada linha), que podem significar a continuidade ou encerramento do fluxo. O diagrama está dividido em duas partes: *ex ante* (antes do início da implementação) e *ex post* (a partir da implementação). O início do *ex ante* é a agenda, seguida pelas alternativas, que podem levar ao momento de decidir. Se a decisão é tomada, segue-se a fase de planejar a implementação. Depois, no momento de implementar, há duas possibilidades: caso a decisão seja um não, o circuito se encerra; caso seja sim, começa a fase *ex post*, com os processos de monitorar, avaliar, examinar se há solução, e reformular. Nesse ponto, se sim, retorna-se ao *ex ante*, reavaliando a agenda e os momentos seguintes. Se não, o circuito se encerra.

O momento *ex ante* deve definir e esmiuçar a questão de política pública, mapear causas e consequências, identificar o problema central, escolher o objetivo geral da intervenção, formular uma teoria capaz de explicar o problema e justificar a intervenção, estruturar os programas para dar conta das causas principais a serem atacadas, organizar a governança, estabelecer as expectativas de resultado para o devido monitoramento e avaliação *ex post* de indicadores e metas, e prever os recursos orçamentários ou as parcerias para garantir todos os insumos.

A importância desse trabalho meticuloso e nada trivial está no fato de que a administração pública não pode se dar ao luxo de envidar esforços com problemas errados, ações não planejadas e mal executadas e decisões baseadas em rompantes. Uma das consequências desses erros de origem é o desperdício de recursos públicos – sempre escassos – com iniciativas inconsequentes, impensadas ou mal pensadas.

A análise *ex ante* é algo cada vez mais demandado para a formulação e revisão de políticas públicas. Quando bem feita, funciona como uma certificação, um selo de qualidade que atesta que aquela política e seus programas pelo menos foram devidamente pensados e meticulosamente projetados antes de serem lançados. Quando cumpre esses requisitos, a análise tem o condão de mitigar o risco de que algumas iniciativas já nasçam com defeito de fabricação e se mostrem ineficazes, ineficientes e inefetivas.

Embora certamente seja recomendada para iniciativas novas, na maioria das vezes, a análise *ex ante* é ainda mais importante e comum de ser feita para políticas e programas em andamento, muitos até com décadas de existência.

Avaliações, conforme enfatiza Vedung (1997, p. 25), são feitas sempre *ex post*. O que se faz *ex ante* é sempre análise. Avaliação é sempre *ex post*. Seu principal papel é identificar grandes problemas de políticas, programas ou ações. Entre esses problemas cruciais estão a falta de fundamentação teórica em sua concepção; a má definição de objetivos; a não especificação do público prioritário; e a inexistência ou inconsistência de indicadores e metas. Portanto, o *ex post* comumente aponta falhas que deveriam ter sido evitadas *ex ante*.

Se é assim, por que, vez por outra, se fala em "avaliação de impacto" de um programa ou projeto que ainda está para ser implementado? Por exemplo, quando se faz uma obra de infraestrutura, qual seu impacto ambiental? Qual o impacto na geração de empregos? Qual o resultado quanto ao aumento da produção (por exemplo, na geração de energia) e na redução do custo do serviço? Na verdade, o que esses estudos fazem não é avaliação de impacto, mas análise (*ex ante*) para a estimação de produtos, de resultados e de impactos. Essa estimação, por exemplo, na forma de análise custo-benefício, vai orientar dirigentes públicos a justamente analisar se vale ou não a pena tomar uma decisão. A grande pergunta: vale a pena e é justificável fazer o que se pretende, com os seus resultados e impactos esperados, diante dos custos elevados a serem assumidos?

Há outro aspecto essencial, que é fundamental para estimar metas e indicadores: a estimação de produtos (quanto a obra vai entregar em termos de geração de energia? Em quanto tempo?), de resultados (a obra produzirá uma ampliação da oferta de energia? Para que regiões? Beneficiando quantas pessoas e setores econômicos? Haverá redução do custo do serviço? Em que percentual?), e de impactos (quantos empregos serão gerados? Que biomas serão afetados? Que tipo de mitigação será necessária?). Pode-se dizer que esses estudos são imprescindíveis para que as metas estimadas sejam objetivas e realistas, e não, como se diz popularmente, "chutes".

2 PARA QUE SERVE A ANÁLISE *EX ANTE*?

O propósito de uma análise *ex ante* é verificar a consistência de uma política e a coerência dos programas a ela associados.

É possível realizar separadamente tanto a análise da política quanto a de programas ou de ambos, conjuntamente. A rigor, se deve começar com a análise *ex ante* da política, pois os programas decorrem, ou deveriam decorrer, das definições da política: seus problemas centrais, suas causas-raízes, os públicos associados a cada problema e a teoria da mudança, que é o que fundamenta a política e orienta a modelagem de cada programa.

Mesmo que se dispense a análise *ex ante* da política para se focar em um ou mais programas, deve-se buscar quais são e onde estão os fundamentos da política que guiaram a montagem dos programas analisados. Para tal, o dever de casa prescrito anteriormente precisa ter sido feito em algum momento.

Conforme o *Guia prático de análise ex ante*, do governo federal, o propósito de uma análise desse tipo é atestar se as políticas públicas e seus programas "respondem a um problema bem delimitado e pertinente" e, por conseguinte, "se há um objetivo claro de atuação do Estado e se [elas] propõem um desenho que efetivamente possa ser alcançado" (Brasil e Ipea, 2018, p. 11).

Se essas definições não existirem ou forem difíceis de serem encontradas, é sinal de que há um problema sério desde a origem. Esses fundamentos também podem ter sido muito claros no passado, mas terem se perdido ao longo do caminho, de modo que precisem ser resgatados. Às vezes, isso demanda quase um trabalho de genealogia, em busca dos fundamentos que estavam na origem dessas políticas.

3 ANÁLISE *EX ANTE* É NORMA?

A análise *ex ante* tornou-se aos poucos institucionalizada como um fundamento tanto para a criação de políticas públicas quanto como requisito ao aprimoramento e à prestação de contas de iniciativas já em curso.

Em 2016, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão instituiu o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) e estabeleceu que requisitos típicos de análise *ex ante* seriam levados em conta "para fins do processo de elaboração e execução do orçamento" (Brasil, 2016).

Em 2017, o Decreto nº 9.191/2017, em seu art. 32, tornou obrigatório que qualquer alteração significativa de uma política ou programa fosse precedida de parecer de mérito com a análise *ex ante* dos fundamentos que justificaram que tais mudanças fossem feitas (Brasil, 2017a). Esse parecer, nos termos atualizados pelo Decreto nº 12.002/2024, é a base para que o ato normativo a ser proposto ou editado apresente, em sua exposição de motivos (Brasil, 2024, art. 58, incisos I-VII):

- a análise do problema que se busca solucionar;
- os objetivos que se pretende alcançar;
- a identificação do público;
- a estratégia e o prazo para implementação (quando aplicável);
- o valor orçamentário-financeiro (e sua adequação à legislação pertinente); e
- em alguns casos, o efeito benéfico ou negativo sobre o meio ambiente e em relação a outras políticas quanto à interação ou à sobreposição.

Por sua vez, o Decreto nº 11.558/2023 (que substituiu o Decreto nº 9.203/2017), determina que sejam cumpridos, como diretrizes da governança pública, aspectos que são próprios da análise *ex ante* para levar adiante as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas (Brasil, 2023a; 2017b).

Para orientar a realização desse tipo de análise, em 2018, o Comitê Interministerial de Governança aprovou o *Guia prático de análise ex ante* como referencial metodológico básico do governo federal (Brasil e Ipea, 2018). O guia foi produzido por um grupo coordenado pela Casa Civil, o Ipea e a Controladoria-Geral da União (CGU) e foi sugerido aos órgãos federais como referência do processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual 2020-2023 (Brasil, 2020a).

A partir de 2021, a Constituição Federal (CF/1988), em seu art-29-A, § 16, passou a determinar que: "os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei" (Brasil, 2021a).

Avaliar resultados depende de clareza, *ex ante*, de quais são os propósitos (objetivos) e as expectativas (metas) a serem alcançadas. Não é possível dizer exatamente de qual política se trata se ela não tiver sido esboçada previamente, de modo explícito e minimamente concatenado.

Todos esses fatores levaram os órgãos públicos e muitos de seus servidores, com cursos e oficinas realizadas com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a aprender a usar a metodologia de análise *ex ante* para realizar seus trabalhos e cumprir tais requisitos com maior desenvoltura.

Com a assessoria do Ipea e de consultores *ad hoc*, o CMAP – transformado de comitê em conselho pelo Decreto nº 9.834/2019 – realizou inúmeras análises *ex ante* sobre políticas, programas e instrumentos de política pública (Brasil, 2021b; 2023b). Ministérios e secretarias têm desenvolvido análises *ex ante* cada vez mais para revisar e melhorar a consistência de suas políticas e a coerência de seus programas.

Entre muitos desafios, um dos que mais requerem análise *ex ante* é o de diminuir a fragmentação de políticas e programas. O problema é comum à ação governamental e tem consequências amplas e graves, pois é responsável por ineficiências de muitos tipos, como a sobreposição, a dificuldade de coordenação de iniciativas, a falta de otimização de esforços e, obviamente, o desperdício de recursos.

Cabe destaque, em especial, ao trabalho realizado pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (Saes), do Ministério da Saúde, responsável pela política de média e alta complexidade em saúde (Brasil, 2021c). Trata-se, até o momento, do trabalho de análise *ex ante* de maior envergadura e complexidade já feito em âmbito federal.

Esses trabalhos consolidaram muitos aprendizados, mas também fizeram emergir dúvidas mais que naturais. Quando se diz que uma política e seus programas devem ter objetivos claros, público bem definido, bem como produtos, resultados e impactos devidamente especificados, entre outros tantos requisitos, pede-se algo que não é trivial. É fácil de ser dito, mas difícil de ser feito.

4 QUAL A DIFERENÇA E RELAÇÃO ENTRE ANÁLISE *EX ANTE* E A AVALIAÇÃO *EX POST*?

Sobretudo quando se faz análise de políticas ou programas já em curso, as fronteiras entre o e*x ante* e o *ex post* podem parecer difíceis de serem delimitadas. A análise *ex ante* pode se valer da avaliação *ex post* como subsídio para apontar eventuais problemas de formulação da política. Da mesma forma, cabe à análise *ex ante* orientar avaliações *ex post* de resultados de programas para que suas conclusões sejam coerentes com os parâmetros estabelecidos pela política. Por exemplo, deve-se questionar se a avaliação de resultados considerou eventuais descontinuidades da política, problemas de insumos e processos vividos pelos programas; se respeitou o ciclo de maturação previsto, se é que ele estava explícito desde o início; e se há sistemas de monitoramento e um ciclo de avaliação que permitam de fato supor conclusões robustas e definitivas. Do contrário, cabe à análise *ex ante* propor melhorias de monitoramento, um novo modelo

e um novo ciclo de avaliação *ex post*. Afinal, com raras exceções, os sistemas de monitoramento e avaliação são inexistentes ou, na melhor das hipóteses, precários; muitas avaliações são formalistas ou, quando não, são erráticas, feitas sem respeitar o ciclo de vida de políticas e programas.

A análise *ex ante* é essencialmente de cunho político-institucional e orientada ao apoio à decisão. É amparada por conhecimento técnico especializado, fundamentada por uma teoria da mudança, baseada em literatura técnica especializada. Seu propósito, no entanto, não é substituir a discussão política participativa, mas servir de roteiro de discussão e pactuação, de maneira a fundamentar e dar transparência aos processos decisórios que legitimam a criação ou reformulação de políticas públicas.

A análise *ex ante* parte de perguntas e da identificação de problemas. É orientada não por soluções preconcebidas, mas por concepções e teorias que explicam um problema e fundamentam as opções de solução a serem sugeridas como resultado final de um processo de discussão e de construção de decisões.

Um dos principais propósitos da análise *ex ante* é formular ou sistematizar e refinar uma teoria da mudança e uma teoria do programa – a programação da mudança – para tornar possível a visualização de resultados e impactos, por meio de indicadores e metas bem construídos e realistas. É isso o que torna possível dizer que a política e os programas, *ex post* estão de fato baseados em evidências.

A avaliação *ex post*, para que possa de fato aferir resultados e impactos, precisa saber exatamente de onde se partiu, com que pressupostos e expectativas. Do contrário, o risco de que essas avaliações não façam o menor sentido é grande. É muito comum ver avaliações (*ex post*) recriminarem, ou até incriminarem, programas por não terem cumprido objetivos que sequer eram os que haviam sido propostos. Em contrapartida, é também comum que políticas ou programas sejam cobrados por terem lançado promessas megalômanas ou nebulosas que são, desde o início, impossíveis de serem cumpridas.

5 QUAL A DIFERENÇA E RELAÇÃO ENTRE ANÁLISE *EX ANTE* E ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO?

O Estado administra tudo aquilo que faz diretamente, com meios próprios: seus servidores, recursos financeiros e físicos, ou contratação do serviço de terceiros. Regulação, por sua vez, é tudo aquilo que o Estado não faz por conta própria, mas atribui ou permite que seja realizado por agente privado.

Tudo o que o Estado administra é feito pela atuação de órgãos públicos, com base no direito administrativo e com orçamento público. Na CF/1988, os meios que garantem que haja administração pública são dados pelo Título VI, que trata da tributação e do orçamento (Brasil, 1988).

A Lei nº 13.874/2019, art. 5º, diz que as propostas de edição e de alteração de atos normativos deverão contar com análise de impacto regulatório, especificamente nos casos em que houver impacto econômico sobre agentes econômicos ou usuários dos serviços prestados. Portanto, tudo aquilo que implique elevação significativa de custo de produção, tarifa ou preço final ao consumidor ou usuário deve ser precedido por esse tipo de análise (Brasil, 2019). O impacto está no custo com que as empresas ou as pessoas que contratam, adquirem ou consomem aqueles produtos e serviços arcarão.

O Decreto nº 10.411/2020 (Brasil, 2020b) define quando uma análise desse tipo é necessária ou, ao contrário, dispensável. Entre outras situações, essa análise é eximida para casos de urgência, de baixo impacto e atos tipicamente da administração pública. Portanto, não cabe análise de impacto regulatório em atos de natureza administrativa, restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade, e cujo impacto direto seja orçamentário e financeiro, e não regulatório. Para estes, cabe análise *ex ante*.

A análise de impacto regulatório, por seu turno, não dispensa a necessidade de análise *ex ante*; ao contrário, é muito comum que parta de questões típicas da *ex ante*. Afinal, quando se pretende estabelecer um ato regulatório de alto impacto, pode ser que ele se justifique por razões que são definidas *ex ante*.

O custo de uma solução, mesmo que seja alto, pode ser menor do que o da convivência com o problema. Portanto, uma análise custo-benefício deveria ressaltar não o custo final, mas sua relação com o objetivo pretendido. Por exemplo, a elevação de tarifas sobre alguns usuários de maior renda e o alívio tarifário sobre aqueles mais pobres podem se justificar por questões que são assumidas *ex ante*, conforme princípios de equidade e priorização de um público beneficiário. O alto impacto no custo não descarta necessariamente a adoção de uma solução se o impacto do benefício for considerado superior ou mais justo. Desse modo, as semelhanças entre as duas análises são muito grandes, pois o que na verdade ocorre é uma análise de impacto regulatório ser precedida ou realizada seguindo os mesmos fundamentos e sistemática da análise *ex ante*. Por isso, é correto inclusive considerar a análise de impacto regulatório como um tipo de análise *ex ante*.

6 QUAL A DIFERENÇA ENTRE ANÁLISE *EX ANTE* E BOAS PRÁTICAS (*BENCHMARKING*)?

Análise *ex ante* não se confunde com a escolha de boas práticas (*benchmarking*). Boas práticas podem oferecer parâmetros comparativos e trazer ideias criativas de soluções operacionais específicas, mas não são propriamente um caminho ou um ponto de partida adequado para a formulação de políticas e a estruturação de programas.

A análise *ex ante* parte de problemas em busca de soluções, e não de soluções em busca de um problema. Aliás, muito da baixa consistência, da fragmentação e da ineficiência de políticas e programas tem a ver com o que se convencionou chamar modelo da lata de lixo – *garbage can model* (Cohen, March e Olsen, 1972).

A lata de lixo é tomada como analogia de algo prático, pronto para o uso, capaz de dar vazão à bagunça que impera em organizações, sejam elas públicas ou privadas. Da mesma forma, as boas práticas são produtos de prateleira que embalam um problema imediatamente, mas não resolvem problemas de fundo (Lassance, 2020).

Soluções que partem de resultados que parecem muito exuberantes mas que não tenham uma relação muito clara com o tipo e a dimensão do problema que se busca resolver tropeçam já no início no que se chama viés de seleção. É como escolher uma roupa por ela ser bonita e ter ótimo caimento no manequim da loja. Esse resultado exposto na vitrine não significa que a roupa caiba em quem irá comprá-la e nem que será a indumentária adequada à ocasião que se tinha em mente quando se foi à loja. Aquela é apenas a roupa que mais interessa à loja vender ou usar para atrair o cliente.

Vendidas em pacotes por empresas, consultorias e organismos internacionais, essas soluções de prateleira incorporam não apenas novidades, mas também elevados custos de implementação e coordenação. Novas estruturas de governança e gestão são criadas e se demanda mais orçamento para alimentar a fornalha desse leque quase infinito de ofertas que surgem para serem compradas ou contratadas.

A prateleira de "soluções" vai acumulado sobreposições e contradições. Um cipoal de projetos e atividades ganha corpo, desplugados dos problemas centrais (Lassance, 2020). A pulverização é tão grande que, não raro, o que estava apenas fragmentado começa a se tornar contraditório. Uma solução é criada para remendar outra solução anterior, cujas consequências não desejadas – efeitos colaterais negativos – tornaram a si mesmas um problema.

Um dos exemplos mais conhecidos é o de problemas cuja solução é remetida a um sistema informatizado – como se problemas de coordenação, subfinanciamento, má gestão de insumos, normas obsoletas ou incongruentes, má divulgação e mau acolhimento do público a ser atendido, entre outros, pudessem ser resolvidos por meio da mera informatização da entrada e saída de dados. Informatizar um problema nunca foi exatamente uma solução.

De igual maneira, experiências que tiveram bons resultados em um estado ou município não necessariamente são as mais apropriadas para contextos muito diferentes – menos ainda quando as soluções são baseadas em modelos internacionais, em que as diferenças socioeconômicas, político-institucionais e de capacidades burocráticas são imensas.

Boas práticas devem ser usadas com moderação. Podem ser exemplos criativos e inspiradores se de fato estiverem bem sistematizadas. São fontes de grande aprendizado e de boa improvisação se houver informações não só das realizações, mas do processo de formulação e do itinerário de planejamento e implementação. Desde muito tempo se alerta que o uso correto das boas práticas está mais próximo do aprendizado e da improvisação criativa do que da repetição (Patton, McKegg e Wehipeihana, 2015; Ammons, 1999).

Se forem casos minimamente próximos, de um mesmo país, de estados ou municípios similares, podem servir também como exemplos preciosos de *unidades de custo*. Serão úteis para orçar insumos e processos, bem como para calcular os benefícios de seus produtos. Também podem iluminar a construção de indicadores.

Assim, boas práticas são excelentes exemplos de produtos e serviços quando estes podem ser especificados e precificados, mas nem sempre são bons exemplos de programas, e muito menos de políticas.

O correto é pensar que produtos e serviços só fazem sentido se são aderentes a um tipo de problema, bem como às variáveis de perfil do local e do público, e se estão adequados à concepção da política pública e aos programas já existentes ou que serão criados.

Quando a política e os programas são orientados pelos produtos, e não o contrário, a lógica da solução de problemas é colocada de cabeça para baixo. O que acontece "na ponta" corre o risco de ganhar vida própria, desconectado de uma visão e de um propósito mais amplo e conectado. É a chamada reformulação na implementação (Méndez Martínez, 2020).

7 O QUE NÃO É ANÁLISE *EX ANTE*?

Em relação ao que é e não é análise *ex ante*, pode-se destacar:

- Como não é uma análise *ex post*, ela não serve para dizer se a política está ou não dando resultados, mas, sim, para responder se a política partiu de premissas corretas, conhecidas e reconhecidas, explícitas (formalizadas, institucionalizadas) e devidamente utilizadas na estruturação dos programas que operacionalizam ações e serviços;
- Não se confunde com análise de impacto regulatório, mas pode preceder ou ser feita simultaneamente a esse tipo de análise;
- Não implementa soluções prontas ou "melhores práticas". O trabalho é orientado por problemas em busca de soluções, e não por soluções em busca de problemas;

- Não parte de conclusões, mas de perguntas e de um referencial que orienta a formulação dessas perguntas. Não se sabe, *a priori*, que tipo de críticas ou sugestões resultarão da análise;
- É fundamental para a concepção de novas políticas ou para a verificação de uma política já em curso. Não necessariamente resulta em nova formulação ou reformulação da política, nem se sabe se parte, de início, de qualquer posição sobre isso;
- Não se confunde com planejamento estratégico. Este planeja a implementação; ela considera passos anteriores. O planejamento estratégico se aplica a casos concretos, bastante especificados e normalmente se dá em nível dos programas e das ações. Embora não haja necessariamente incompatibilidade entre os dois, a análise *ex ante* tem outro tipo de abordagem. Ambos partem de teorias e metodologias distintas, ainda que possam eventualmente compartilhar algumas técnicas de discussão coletiva e geração de ideias;
- Não é um processo simples. Ela se debruça sobre problemas complexos, multicausais, tratados metodologicamente para oferecer respostas razoáveis e fundamentadas, exigindo dedicação e aprofundamento sistemático e trabalho de equipe;
- Não se esgota com a realização de seminários e oficinas e a produção de relatórios, mas com a discussão, articulação e institucionalização de suas recomendações, conforme um processo de revisão sistemática e pactuação.

REFERÊNCIAS

AMMONS, D. N. A proper mentality for benchmarking. **Public Administration Review**, v. 59, n. 2, p. 105-109, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 out. 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 79, 8 abr. 2016. Seção 1.

BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 16, 3 nov. 2017a. Seção 1.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 23 nov. 2017b. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 20 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período 2020 a 2023, e altera o Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 16 abr. 2020a.

BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 35, 1º jul. 2020b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 16 mar. 2021a. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Economia. **Políticas públicas selecionadas para avaliação**. Brasília: ME; CMAP, 2021b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 901, de 9 de setembro de 2021. Institui Grupo de Trabalho (GT) de análise *ex ante* das políticas e programas da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 96, 17 set. 2021c.

BRASIL. Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023. Dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 9, 14 jun. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11558.htm#art15.

BRASIL. **Decreto nº 11.558**, de 13 de junho de 2023. Dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: Presidência da República, 2023b Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11558.htm#art15.

BRASIL. Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024. Estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. **Diário Oficial**, Brasília, p. 4, 23 abr. 2024.

BRASIL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v.1.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, n. 17, p. 1-25, 1972.

LASSANCE, A. What is a policy and what is a government program? A simple question with no clear answer, until now. **SSRN**, nov. 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3727996

MÉNDEZ MARTÍNEZ, J. L. **Políticas públicas**: enfoque estratégico para América Latina. Ciudad de México: FCE, 2020.

PATTON, M. Q.; MCKEGG, K.; WEHIPEIHANA, N. (Ed.). **Developmental evaluation exemplars**: principles in practice. Nova York: Guilford Publications, 2015.

VEDUNG, E. **Evaluación de políticas públicas y programas**. Madri: Inserso, 1997.

CAPÍTULO 2

CONDIÇÕES MÍNIMAS PARA UMA BOA ANÁLISE *EX ANTE*

1 QUANDO SE DEVE FAZER ANÁLISE *EX ANTE*?

A análise *ex ante* deve ser feita sempre que se perceba que um público vive problemas coletivos relevantes ainda sem soluções efetivas por parte do Estado em atenção a essa situação. A análise também se aplica, e com muito mais frequência, quando se percebe que há políticas, programas e ações, mas por alguma razão, conhecida ou desconhecida, os problemas continuam ocorrendo, com o mesmo alcance ou até maior gravidade. Quando muito tempo já foi gasto e muitos recursos financeiros foram empenhados na prestação de serviços, mas pouco ou nada aconteceu, é preciso investigar qual é o problema real, de fundo, e descobrir por que as soluções empregadas não produziram avanços significativos.

Portanto, a análise *ex ante* pode e deve ser feita:

- para a criação de uma nova política pública, programa ou projeto (intervenções);
- para a expansão de uma intervenção já existente, mas que signifique uma nova modalidade de produto ou serviço; ou quando passe a abranger outra parcela de público considerada prioritária; ou que alcance territórios antes não previstos; e
- para a revisão dos fundamentos dessas intervenções. Por exemplo, reformulando a definição do problema a ser enfrentado; ou na escolha de público prioritário ou território; ou na redefinição e atualização de seus indicadores e metas.

A análise *ex ante* começa com mais dúvidas do que com certezas. Alguns entendem, erroneamente, que se faz análise *ex ante* quando só quando se quer criar, reformular ou extinguir uma política e reestruturar ou descontinuar programas e ações. Na verdade, a análise não parte de nenhuma conclusão prévia sobre políticas e programas. Seu ponto de partida são os problemas, não ainda as soluções. As conclusões são o final, não o início da análise. Políticas e programas podem estar atacando o problema errado e da forma errada ou podem estar no rumo certo, mas não o suficiente para dar conta de todas as circunstâncias por trás do problema.

O que se questiona em primeiro lugar é com qual problema se está lidando, de que tipo, como ele se ramifica e se de fato ele está maior ou menor, em que aspectos e, sobretudo, por que ele existe e se tornou tão preocupante. Deve-se começar justamente perguntando qual o problema a que a iniciativa governamental se referia de início. Talvez até isso tenha se tornado nebuloso ao longo do tempo. Em seguida, pergunta-se se o problema diz respeito à política e sua estratégia, aos programas e sua estrutura de governança (tática), às ações e sua gestão (operacional) ou a todos esses aspectos conjugados.

A conclusão de que políticas e programas precisam de ajustes para expandir ou concentrar seu foco, ou que a concepção que a orientou estava errada, podem até advir da análise. Entretanto, jamais devem ser seus pressupostos. Nunca devem ser o início da conversa.

A indicação de que são necessários ajustes ou grandes mudanças também pode decorrer de avaliações *ex post*, ou seja, *a posteriori*, quando se cumpriu uma fase do ciclo de vida da política e dos programas e se aciona um ciclo de avaliação de resultados ou impactos.

O ciclo de avaliações só chega a conclusões mais definitivas quando afere impactos – ou seja, no longo prazo – e após os programas e ações terem sido devidamente estabilizados. Do contrário, serão avaliações apressadas. Antes disso, para garantir a estabilização dos processos, há avaliações que começam desde a entrega dos primeiros produtos – portanto, no curto prazo. Paulatinamente, um novo ponto de controle deve ser estabelecido para aferir resultados intermediários, no médio prazo.

Boas avaliações *ex post*, feitas no tempo certo, detectam não só problemas na "entrega" de produtos, nos resultados e nos impactos propugnados; conseguem apontar as razões das falhas que precisam ser corrigidas. Respondem não apenas se algo está errado, mas também por quê.

Quando avaliações *ex post* não concluem positivamente em favor da política e de seus programas, invariavelmente detectam a existência de dois tipos de falhas: os programas e as ações não foram implementados de maneira correta – e por isso não entregaram o que prometeram; ou, ao contrário, foram implementados de maneira correta, mas ainda assim não produziram os resultados e os impactos esperados – e, nesse último caso, a teoria que guiou a concepção da política ou a teoria do programa é que está errada e precisa ser superada por teorias mais efetivas.

No primeiro caso, em que não se implementou corretamente o programa, não se pode sequer dizer que a teoria da mudança ou do programa são a origem das falhas, pois ela não foi devidamente testada. Na segunda hipótese, garantidas as premissas de aplicação que a teoria preconizava, as evidências mostram que ela não

foi capaz de entregar os resultados esperados. Eventuais problemas na concepção da política dizem respeito ao seu principal fundamento *ex ante*, o qual precisa ser feito ou refeito.

Ocorre, e de forma muito comum, que políticas e programas sejam alterados sem que tenham sido feitas de forma sistemática as devidas avaliações *ex post*. Há, de quando em vez, avaliações erráticas, parciais e desprovidas das informações necessárias, dada a ausência de um sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas bem consolidado e disseminado. Há também casos de avaliações mal desenhadas, em que se supõem intenções que sequer figuravam como objetivos de uma política. Por mais paradoxal que pareça, há pesquisas de avaliação que concluem que uma iniciativa foi ruim por não ter alcançado um objetivo que ela nem mesmo se propôs a atingir.

Acontece ainda mais frequentemente que políticas e programas criados sem qualquer análise *ex ante* sejam extintos sem qualquer avaliação *ex post*. Antes de se saber para onde ia e aonde poderia chegar, a política muda, os programas desaparecem e se começa tudo de novo, com outros nomes ou novas prioridades.

Quando se lançam políticas ou programas sem qualquer preparação prévia, com objetivos nebulosos, público indefinido ou injustificável, intervenções mal fundamentadas, ações fragmentadas e muitas vezes contraditórias, insumos insuficientes (equipes pequenas e mal treinadas; orçamento reduzido e liberação intermitente de recursos), a chance de que alguma coisa dê certo é nenhuma.

A análise *ex ante* é o exame que busca identificar inconsistências e incoerências e suprir com respostas e recomendações algumas lacunas que nunca foram preenchidas. Esse verdadeiro "vazio existencial" de muitas políticas e programas, que já nasceram com dificuldades – ou as adquiriram – para responder quem somos, de onde viemos e para onde vamos, torna a análise *ex ante* mais necessária do que se imagina.

Por isso, é possível – e justificável – fazer, enquanto ainda há tempo, o que parece ser uma contradição: realizar *a posteriori* uma análise *ex ante*. Nesse caso, o trabalho é verificar ou revisar se as premissas que orientaram a criação da política, justificaram os programas a ela associados e fundamentaram sua modelagem foram bem feitas ou se podem ser aperfeiçoadas. Se houver problemas que possam ser detectados nesse âmbito, é certo que as avaliações *ex post* encontrarão problemas nas entregas mais cedo ou mais tarde. Então, não é preciso esperar que ocorram para se tomar uma atitude.

Por fim, pode ocorrer que iniciativas governamentais que foram muito bem-sucedidas no passado já não demonstrem surtir o mesmo efeito. Quando há mudanças estruturais que tornam determinados remédios obsoletos, significa também que eles podem ter sido adequados a situações anteriores, mas não têm mais a mesma eficácia ou eficiência.

Enfim, se existem falhas atribuídas à má definição de objetivos, público, governança, indicadores, metas, entre outros, cabe à análise *ex ante* fazê-las, a qualquer momento.

2 QUEM REALIZA A ANÁLISE *EX ANTE*?

2.1 Deixe claro o papel de apoio à decisão

Quem realiza a análise *ex ante* é um corpo técnico especializado e formalmente autorizado a fazê-lo, com base nos propósitos e no escopo definido pela alta administração de uma organização.

A análise *ex ante* tem caráter eminentemente técnico, com fundamentos teóricos, metodológicos e conceituais. No entanto, esse trabalho só faz sentido como instrumento de apoio à decisão.

Apoio à decisão é o processo de formulação de alternativas e consolidação de uma proposta que explicite às autoridades dirigentes as possibilidades e a opção considerada a melhor possível, tendo em vista a consistência lógica, as vantagens, os custos, os riscos e o *timing* de cada alternativa. A análise *ex ante*, portanto, oferece recomendações – as quais podem ser aproveitadas, se forem transformadas em decisões, ou descartadas, quando nenhuma das conclusões e alternativas sugeridas forem consideradas adequadas, pertinentes ou viáveis.

As variáveis político-institucionais não apenas fazem parte da análise *ex ante*, como indicam a qualidade do trabalho técnico e da fundamentação teórico-metodológica e conceitual utilizadas. Do contrário, a análise peca por não considerar aspectos que são essenciais justamente à decisão e à viabilidade da proposta.

2.2 Convença as autoridades dirigentes de que vale a pena

Muitas políticas são criadas de modo mal estruturado ou desestruturado, sem sequenciamento lógico, sem análise de viabilidade, sem referências técnicas que tenham embasado a decisão política de sua construção.

Políticas nascem premidas por urgências, de forma reativa, com viés de seleção – quando são baseadas em soluções pré-fabricadas que não são aderentes à natureza do problema, do público-alvo e de variáveis político-institucionais, como o nosso federalismo, o sistema de controle externo e interno, as questões de ordem constitucional, administrativa ou regulatória e o processo orçamentário, entre outras.

Realizar a análise *ex ante* significa o reconhecimento das autoridades dirigentes da alta administração, que são responsáveis pela política, da importância de se partir de processos mais estruturados, sistemáticos e transparentes, em vez de se agir engolido pelas urgências ou por pacotes de soluções de prateleira.

A análise *ex ante* é uma ferramenta essencial de supervisão da alta administração sobre a gestão pública. Autoridades mais bem preparadas enxergam nisso uma maneira mais inteligente de exercer sua liderança e ter mecanismos mais efetivos de governança sobre o que realmente importa. Com um mapa de suas políticas e programas, sensores capazes de identificar problemas e sistemas de alerta, podem, quando necessário, acionar seus "freios de arrumação". Realizar essa análise é tornar explícitos pressupostos que são muitas vezes apenas tácitos e ficam obscuros aos olhos das próprias autoridades da alta administração, que correm o risco de serem responsabilizadas por essa desatenção.

De quebra, significa também uma forma de preparar e proteger a governança pública de cobranças indevidas sobre promessas que não foram feitas e, ao mesmo tempo, apontar avanços que foram minimamente previstos e podem ser de fato creditados a iniciativas tomadas por uma determinada gestão, com os devidos créditos.

2.3 Seja realista: certifique-se de que há clareza e "sinal verde" para iniciar o processo; ou, do contrário, reduza o escopo da análise

Se existe dificuldade para se obter o sinal verde da alta administração para dar andamento a uma análise *ex ante*, talvez não seja o momento de fazê-la. Ou significa que há uma grande chance de que o esforço caia no vazio. Quem analisa *ex ante* uma política e seus programas, para apoio à decisão, é quem tem não só capacidade mas também delegação para desencadear esse processo. É uma regra básica da administração pública: não se propõe, não se decide e não se planeja caso não envolva quem decide, governa e implementa. O trabalho de análise deve ser institucionalizado, não informal.

Algumas questões precisam ser levadas em conta, como: i) o tempo de mandato habilita a mexer na política ou apenas a incrementar programas, projetos e ações; ii) o custo de fazer e o custo de oportunidade, ou seja, as consequências de não se fazer algo para assumir outra prioridade; e iii) a presença ou ausência de premissas que possibilitam que a política seja expandida ou restringida.

Antes de começar, convém certificar-se, por meio dos questionamentos que se seguem, se as autoridades dirigentes estão cientes do que significa iniciar esse processo de apoio à decisão.

1) Eles respaldam que o processo tenha início e mobilize diferentes setores da organização?

2) Há disposição para que um corpo técnico, com prioridade, fique dedicado a levantar informações e realizar consultas que forneçam subsídios, inclusive com acesso às instâncias dirigentes para dirimir dúvidas que são comuns e que dizem respeito a algumas das questões anteriormente levantadas?

3) Há clareza de que as sugestões, eventualmente, podem incidir sobre mudanças de concepção, de estrutura organizacional e de alocação orçamentária?
4) Há disposição para testar a análise com diferentes grupos de interesse, favoráveis e contrários, para aferir percepções e levantar oportunidades e riscos que podem facilitar ou dificultar um determinado curso de ação?
5) Existe compreensão de que a análise pode ser revisada para garantir um nível de articulação e pactuação com os atores responsáveis por sua implementação?
6) Governos estaduais e municipais que, no desenho federativo brasileiro e no modelo da maioria de nossas políticas públicas, são os responsáveis por sua implementação, serão consultados, mesmo que *a posteriori*?
7) Há disposição de realizar consultas públicas para ouvir críticas e sugestões que possam aperfeiçoar a análise?

Essas são algumas das muitas questões sensíveis de uma análise *ex ante* qualificada para ser usada como um roteiro de conversa com a alta administração que demandou o trabalho. A análise parte de uma base técnica, mas seu propósito é que depois haja o devido tratamento político mais amplo para que seja institucionalizada.

Entrevistas, reuniões, oficinas ou seminários de introdução e sensibilização das autoridades dirigentes podem ser uma opção útil para nivelar informações e alinhar expectativas.

Esse momento serve como o *big bang* do processo. Possíveis dificuldades para que ele ocorra e para que essas questões sejam devidamente dirimidas e pactuadas podem significar que a organização não está madura o suficiente e interessada em levar a cabo a análise *ex ante* muito abrangente – por exemplo, da política. Nesse caso, recomenda-se que a análise se debruce de modo mais específico sobre programas ou projetos que estejam de fato sob a sua governança.

2.4 Reúna a assessoria técnica de maior confiança e a mais próxima possível da alta administração ou da assessoria de formulação da política

Definido o escopo da análise, é essencial também contar com a presença de assessoria técnica com visão ampla sobre as várias áreas e problemas envolvidos.

Áreas específicas que ocasionalmente venham a ser chamadas não necessariamente precisam ter representantes fixos participando de todas as atividades. Essas pessoas podem ser tempestivamente acionadas para rodadas de conversa e sabatina sobre questões específicas.

Não se chama todo mundo para discutir tudo, a não ser que se queira organizar uma grande confusão. Trabalhe com uma equipe menor, multissetorial e multidisciplinar, capaz de fazer a interlocução com outros grupos e outras áreas de modo mais dedicado e específico, escalonadamente.

Em geral, membros dos gabinetes da alta administração, as secretarias-executivas e as áreas de planejamento e orçamento e comunicação são essenciais pela sua visão de conjunto e capacidade de requisitar informações e solicitar a presença de quadros técnicos que sejam pontualmente necessários a prestar apoio a aspectos específicos da análise. Recomenda-se uma distribuição que viabilize a presença ampla e equitativa dessas áreas no processo.

O corpo técnico deve, como premissa, possuir delegação para realizar a análise, nesse escopo em que as decisões cabem aos dirigentes, mas são subsidiadas por um criterioso processo de formulação de alternativas e levantamento de prós e contras.

Lembre-se que não há políticas públicas sem política. Elas dependem de decisões que cabem aos dirigentes, que são os responsáveis maiores por decidir sobre a conveniência e viabilidade de se considerar a reformulação de uma política ou a reestruturação de um programa.

2.5 Monte um grupo de trabalho

Como já se disse, o trabalho de análise *ex ante* deve ser institucionalizado, e não informal. É bastante recomendável a formalização de um grupo de trabalho (GT) encarregado das tarefas que serão necessárias para a construção da análise.

Deve haver objetivo e prazos definidos, além de indicação dos participantes, por meio de portaria, com uma lista de eventuais suplentes que participem também como observadores ao longo de todo processo. Essa providência garante que haja pessoas prontas para a eventualidade de efetuar qualquer substituição, sem que isso acarrete a necessidade de um processo extra de ambientação.

Devem ficar claros:

- o objetivo do trabalho a ser realizado;
- o escopo;
- a competência normativa da área encarregada de coordenar o GT para que seja plenamente responsável por liderar ou contribuir para a formulação e planejamento da implementação da política ou do programa em questão;
- o caráter de apoio à decisão, ou seja, de oferecimento de subsídios de modo a facilitar a compreensão e fundamentar a decisão de quem tomará decisões e não necessariamente integrou o GT; e

- o respeito aos trâmites institucionais de validação pela autoridade superior (diretor, secretário ou ministro), às instâncias de controle social e federativas, à transparência dos resultados que embasaram o trabalho e, se for o caso, subsidiarão a proposta de ato normativo para se criar ou reformular a política ou os programas.

Um grupo de 15 a 25 pessoas, no máximo, é o ideal – lembrando que, com a participação dos suplentes, cada participante é de fato uma dupla. Os suplentes têm a função de observadores, podem dialogar com seu par e, na eventualidade de uma substituição, devem estar aptos para assumir plenamente informados das discussões, sem a necessidade de se fazer uma ambientação extra.

O importante é que as pessoas:

- sejam escolhidas com forte delegação da alta administração;
- tenham assiduidade em sua participação; e
- sejam de áreas diferentes, com formações profissionais variadas e visões distintas, para prover o que se chama de diversidade cognitiva.

2.6 Promova um curso básico ou uma oficina de nivelamento com o GT

O processo de construção de uma análise *ex ante* deve ser organizado da forma mais amigável, participativa e colaborativa possível para permitir que todas as pessoas envolvidas estejam em um mesmo patamar e possam contribuir ativamente para a análise. As atividades são ao mesmo tempo um processo de aprendizado e de formulação ou reformulação dos fundamentos da política e dos programas.

Assim sendo, não se exige de qualquer participante que tenha familiaridade com a análise ou contato prévio com alguma literatura especializada no assunto. Ao mesmo tempo, quanto mais preparados os participantes estiverem, mais aprofundado e eficiente será o trabalho.

Se possível faça um processo de nivelamento, na forma de um curso básico ou de oficinas introdutórias, para a equipe do GT. É importante que cada participante tenha ideia de como será desenvolvido o processo e do que justifica cada passo. Deve-se considerar, ainda, que visões de conjunto demandam momentos formativos. Diferenças de opinião são muitas vezes oriundas de desavenças ou incompreensões na "gramática" de alguns conceitos que são usados nas discussões. Se isso não for feito previamente, tornará o trabalho mais lento. Serão necessárias explicações muitas vezes longas, durante oficinas que deveriam ser dedicadas à realização de exercícios analíticos.

Comece a ambientação reforçando os propósitos do GT e da análise. Em seguida, exponha os fundamentos desse tipo de procedimento e seus referenciais, teorias, conceitos, métodos e técnicas que são usados. Para realizar ambientações mais estruturadas, é

possível contar com o apoio das escolas de governo: a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), para servidores federais, ou centros de pesquisa, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Mais cedo ou mais tarde, a depender da carga horária desse processo formativo, os participantes do GT passam também a estar certificados e credenciados como profissionais aptos a desenvolver a *expertise* da análise *ex ante*, de forma autônoma, nos órgãos públicos a que pertencem. Passa a haver, então, uma "prata da casa", especializada na realização desse tipo de trabalho. Isso contribui para que se amplie a *comunidade epistêmica* atuante nessa área. Quanto mais pessoas habilitadas desenvolverem experiências de forma autônoma, melhor e mais criativo será o aprendizado a esse respeito. Dessa forma, a análise "*ex ante*" ocorre como um processo de aprendizado e de formação de equipe.

Lembre-se que tanto as atividades formativas quanto as oficinas de trabalho precisam contar com algum profissional habilitado em técnicas de facilitação de discussões coletivas. Isso não se confunde e muito menos se resume a contar com pessoas treinadas no uso de plataformas eletrônicas, aplicativos ou materiais que permitam a organização de atividades em grupo.

Aliás, o ideal é optar por recursos com os quais as pessoas já estejam familiarizadas. É importante também levar em conta que o uso de ferramentas digitais de facilitação depende de todos os participantes contarem com equipamentos com configurações mínimas comuns. Não é recomendável forçar o uso de ferramentas ou técnicas que facilitam mais a vida do moderador encarregado de sistematizar informações do que viabilizam o diálogo, a criação de ideias e a análise crítica e criteriosa.

Um curso ou oficina serve também como *test drive* do processo de discussão. Se for possível gravar, servirá também de tutorial que poderá ser consultado posteriormente.

2.7 Estabeleça um cronograma factível

2.7.1 Ideias inteligentes sobre problemas complexos levam algum tempo para surgir

Decisões de grande envergadura sobre políticas que se queiram prudentes, inteligentes e sustentáveis, feitas para durar décadas, levam tempo para serem tomadas. Decisões tomadas de afogadilho, por sua vez, são fáceis de serem atropeladas ou abandonadas.

Estipule prazos razoáveis para as oficinas, com horários e dias fixos. Eles podem ser ocasionalmente alterados por conta de imprevistos, mas é sempre melhor fixar datas de um compromisso semanal regular, com dia e horários com os quais os integrantes do GT se acostumem e adotem como prioridade de sua agenda.

Estipule uma carga horária extra para também lidar com eventualidades, imprevistos ou até emergências que sempre demandam horas a mais. Há poucas

coisas mais previsíveis do que os imprevistos que acarretam adiamentos não programados de uma agenda regular. Acrescente de 20% a 25% a mais de tempo no cronograma. Se esse tempo sobrar, a equipe terá a grata satisfação de entregar o produto antes do prazo final.

Prazos muito curtos e cronogramas acelerados podem parecer um sinal de empenho e capacidade, mas em geral são pouco realistas. Ao final, demonstram ter sido apenas um atalho que levou a frustrações, com atrasos, adiamentos e momentos importantes que pareceram ser demorados e angustiantes demais pela ausência de um mínimo de conforto para reajustar o trabalho a necessidades que são muito concretas e comuns de acontecer.

O cronograma e a carga horária também variam conforme o número de participantes do GT. Quanto maior, mais horas de diálogo, mais dúvidas, mais subgrupos para cada atividade, mais informações a serem processadas e mais elástico tende a ser o cronograma.

Grupos maiores implicam controle rígido do tempo, atividades muito diretivas e limitação da capacidade de diálogo. Ter um grupo menor e mais coeso não significa, porém, que o processo de discussão seja restrito e fechado. O GT pode e deve se valer da participação eventual e previamente agendada de pessoas convidadas que possam vir a ter uma participação pontual, objetiva e bem orientada, em temas em que sejam diretamente afetados ou grandes especialistas. Esses momentos de encontro com outras unidades ou pessoas de dentro ou de fora da organização aprimoram e até mesmo revertem suposições do GT, o que torna as conclusões mais robustas, mais bem informadas e mais testadas diante do contraditório.

2.7.2 Recomendações básicas

É possível realizar uma análise *ex ante* de um mês e meio a até seis meses, ou mais, dependendo do escopo da análise:

- se completa (da política aos sistemas de monitoramento e avaliação) ou restrita (sobre um programa específico ou instrumentos);
- se com uma ou duas oficinas semanais, de duas a até quatro horas cada;
- se com GTs mais amplos ou mais enxutos; e
- se com informações completas ou com ausência de um repositório minimamente estruturado e dados compilados.

Sugere-se a organização de oficinas regulares, em dias e horários fixos, com sessões de três a, no máximo, quatro horas semanais. É preferível um agendamento de quatro horas e concluir cada oficina em um tempo menor do que esse do que

prever menos horas e deixar trabalhos inconclusos ou interrompidos no meio de uma atividade.

Caso necessário, pergunte ao grupo se é possível e necessário realizar duas oficinas por semana. No entanto, deixe explícito que um ritmo mais acelerado exige maior compromisso e dedicação dos integrantes do GT e requer que suas unidades tenham pessoas para assumir as tarefas do dia a dia enquanto o grupo mergulha na análise *ex ante*.

A definição mais precisa da carga horária de cada oficina depende de se saber previamente qual o tamanho do GT, qual a experiência dos responsáveis pela coordenação dos trabalhos na facilitação de processos e moderação de discussões e, sobretudo, qual o escopo e complexidade do trabalho a ser feito. Moderadores mais experientes e treinados em análise *ex ante* são essenciais para orientar atalhos e evitar que o GT fique preso em discussões infrutíferas e dúvidas intermináveis.

As quatro horas aqui sugeridas devem ser vistas como um limite máximo. Acima de três horas, é previsível que a participação nas oficinas se torne mais cansativa, menos concentrada, menos criativa e menos produtiva. Convém lembrar também de, a cada uma hora ou no máximo uma hora e meia, fazer pelo menos um intervalo de dez minutos.

CAPÍTULO 3

PRIMEIROS PASSOS DA ANÁLISE *EX ANTE*

1 NÃO HÁ NADA MAIS PRÁTICO DO QUE UMA BOA TEORIA

Comece por definir o referencial de análise. Use um referencial teórico consistente e compreensível. Como Cassiolato e Gueresi (2015, p. 303) alertam, enunciar o problema e elaborar sua explicação deveria ser o primeiro passo da concepção de políticas e programas. A esse enunciado, seguido de uma explicação, dá-se o nome de teoria.

Derivada de uma palavra grega (*theoréo*), teoria significa observar, contemplar. Uma teoria permite, portanto, vislumbrar e interpretar um fenômeno ou problema. A etimologia deixa claro o quanto a teoria está intimamente ligada à noção de *evidência*, que é o que se pode ver se for devidamente observado e interpretado com o uso de boa teoria.

Análises fundamentadas por teorias são mais científicas, a começar, por serem mais bem conceituadas. Um requisito básico a qualquer conhecimento e aprendizado é saber a que se está se referindo. No senso comum, uma mesma palavra pode adquirir significados totalmente diferentes. Adotar um referencial de análise é definir conceitos com precisão, evitar ambiguidades, usar o acúmulo de conhecimento e conhecer as metodologias recomendadas para a aplicação prática dessas teorias.

Análises com bons fundamentos científicos são mais transparentes em relação a seus pressupostos, explícitas em sua metodologia e confiáveis em suas fontes de pesquisa. São sujeitas à verificação, à crítica, à revisão qualificada por especialistas capazes de demonstrar o erro ou acerto de determinadas conclusões – um "sistema perito", segundo Giddens (1990).

Se for fiel a seu propósito, o uso do método científico será prático e útil para oferecer demonstrações. Ao zelar por critérios consistentes em termos lógicos, fontes transparentes e testes bem reputados, o que se espera é que a teoria ofereça ao debate público os melhores argumentos de convencimento em favor de uma tomada de posição e comprometa os dirigentes com indicadores de produtos, resultados e impactos que demonstrem os acertos daquela decisão.

Ao contrário da suposição tradicional e obsoleta de que seria sinônimo de verdade e de leis gerais, cada vez mais se entende ciência como conhecimento fundamentado em teoria – por meio de onde se definem os problemas de pesquisa de

modo específico, e não genérico, e se formulam as perguntas adequadas e possíveis de serem respondidas –, guiado por método, testado empiricamente e conclusivo quanto aos potenciais e limites explicativos fornecidos pelas evidências.

A teoria torna a evidência palpável e verificável quando aberta ao argumento e à confrontação (Argryis, Putnam e Smith, 1985; Scheffler, 1982). Para tanto, os critérios de escolha desse referencial devem ser claros, transparentes e ter algum sentido prático em relação ao problema que se tem em mãos. Por isso, Lewin (1951, p. 169) dizia, proverbialmente, que "não há nada mais prático do que uma boa teoria".

A partir da segunda metade do século XIX, contrariando o empiricismo dos séculos anteriores, viu-se que vários avanços científicos foram propiciados por teorias que especulavam sobre problemas para os quais não havia sequer instrumentos de medida adequados para observá-los (Abrantes, 2009). Esses instrumentos é que foram construídos *a posteriori* para verificar se havia ou não evidências sobre as hipóteses aventadas. Foi a teoria que orientou que tipo de observação seria necessária para testar tais especulações.

Quanto mais se avança no conhecimento científico, menos se pode observar a olho nu as raízes de um problema relevante sob investigação. Muitos dos fenômenos não são de fato plenamente observáveis (Lee, 1989). O que se observa são seus efeitos, os sintomas ou consequências ulteriores. É como se a maior parte desse fenômeno estivesse submersa e apenas a ponta do *iceberg* fosse visível aos olhos do pesquisador desprovido do devido equipamento teórico. A força gravitacional é um exemplo de um fenômeno invisível que só pode ser concebido teoricamente, enquanto explicação plausível e capaz de demonstrar seus efeitos sobre os corpos celestes e objetos. Em políticas públicas, ocorre algo similar.

Essa questão é essencial para se entender a importância de a análise de políticas públicas incorporar o espírito de aprendizado com base em teoria, método e teste de evidências. É também um ponto crucial para ligar a concepção da política ao trabalho posterior de monitoramento e avaliação. Afinal, políticas e programas nascem abraçados a uma concepção sobre qual tipo de intervenção é capaz de resolver ou mitigar um grande problema coletivo. O monitoramento e a avaliação serão, respectivamente, responsáveis por colher evidências e produzir conclusões mais sólidas sobre o que ocorreu e se valeu a pena ter feito o que a política propugnou.

A construção de um referencial, portanto, pode ser entendida como a delimitação dos conceitos que definem um problema, a proposição de uma teoria, a escolha de um método capaz de encontrar evidências de que o fenômeno ocorre ou não e, finalmente, tirar daí as devidas conclusões.

É esse esforço que permite à análise *ex ante* dotar dirigentes, diretores e gestores de uma espécie de esquadro para ser usado em suas políticas e programas. É a partir dessa triangulação de esforços (conceitos, teoria e método) que as evidências poderão

ser devidamente esquadrinhadas, mensuradas e ter seus pontos ligados. As evidências são o resultado conclusivo de uma sequência lógica estabelecida por essa junção.

2 ENCONTRE UM REFERENCIAL ADEQUADO

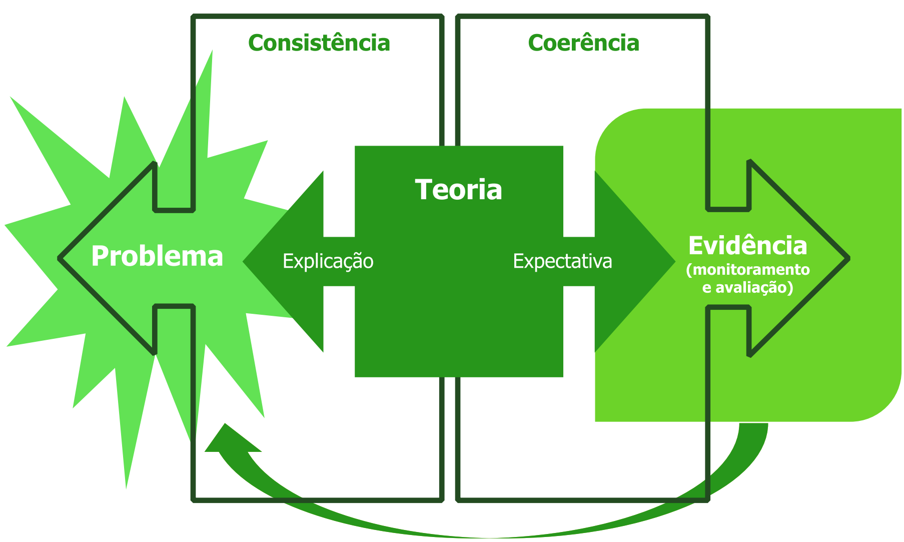
Um referencial de análise, composto por conceitos, teoria, metodologia e hipóteses (suposições) sobre possíveis resultados mensuráveis quantitativa ou qualitativamente é a base que torna possível conceber políticas mais bem fundamentadas e convincentes.

Uma teoria cumpre o papel de estabelecer uma explicação causal sobre um problema e de antever ou pelo menos estimar consequências de seu comportamento futuro. Se nada for feito, a inércia diante do problema levará à tendência de agravamento de suas consequências. Se alguma providência for tomada, a intervenção sobre o problema pode mitigá-lo ou mesmo solucioná-lo por completo (Lassance, 2021; Nilsen, 2015).

Quanto mais uma teoria é capaz de explicar um problema, mais consistente ela é. Quanto mais a teoria demonstrar acertos em antecipar consequências no *status* futuro do problema, mais coerente ela será diante dos pressupostos que assumiu (figura 1). Essa suposição quanto a resultados esperados pode ser chamada de expectativa.

Ao se aferir resultados da evolução de um problema (inércia) ou de uma dada intervenção sobre ele (mudança), poderá ser verificado se eles correspondem ou não às expectativas lançadas pela teoria. Esse é o papel da avaliação.

FIGURA 1
Consistência da teoria e coerência dos resultados de sua aplicação



Elaboração do autor.

Descrição: O diagrama, em tons verdes, lido da esquerda para a direita, começa por um problema, um poliedro cheio de arestas, como um carrapicho estilizado, que é atravessado por seta em que se lê a palavra "explicação", vinda de um bloco quadrado preto em que se lê a palavra "teoria". A teoria tem uma segunda seta, onde se lê "expectativa", que aponta para a evidência, à direita, um quadrado com dois cantos arredondados. A evidência tem o subtítulo "monitoramento e avaliação". O campo da teoria com a seta de explicação para o problema é intitulado "consistência". O campo da teoria que aponta a expectativa para a evidência é intitulado "coerência". Uma seta que sai da evidência aponta para o problema.

Em políticas públicas e nos programas governamentais, tanto o monitoramento quanto a avaliação são essenciais para que haja esse confronto da realidade com as expectativas e para que, havendo sucesso ou fracasso, se possa aprender com o que deu certo ou errado ao longo do percurso.

Fazer com que as políticas e os programas exponham suas teorias e suas expectativas, com compromissos sobre produtos, resultados e impactos é essencial. As expectativas precisam estar explícitas e serem medidas por indicadores e metas.

Bons referenciais teóricos, na verdade, precisam ser construídos. A literatura sobre políticas públicas e também o arcabouço normativo de muitas políticas e programas está repleto de teorias. Elas precisam ser extraídas, organizadas e combinadas de modo coerente com os resultados esperados.

Comece a construção de seu referencial de análise estabelecendo os conceitos básicos a serem utilizados no trabalho. A começar pelos conceitos básicos, que são os listados a seguir.

- O que é uma política?
- O que é um programa governamental?
- O que são ações e processos?
- O que são produtos, resultados e impactos?
- O que são indicadores e metas?

De uma maneira intuitiva e que reforça a busca por nexos lógicos, pode-se dizer que políticas são concretizadas por meio de programas, os quais, por sua vez, são estruturados em processos, que são movidos por ações, de modo a gerar produtos no curto prazo. Esses produtos, se entregues sistematicamente, no médio prazo, irão consolidar resultados, que, no longo prazo, sedimentarão impactos.

Políticas são propostas de solução institucionalizadas para os grandes problemas com que o Estado escolhe lidar. Elas definem, ao mesmo tempo, o grande público a ser abrangido ou priorizado, estabelecem os grandes objetivos de longo prazo, preconizam as mudanças mais amplas que são necessárias para alterar as

piores consequências daqueles problemas centrais. Em função disso, demandam a formação de grandes coalizões de defesa, *advocacy coalitions*, conforme Sabatier e Weible (2007).

Programas são a programação da mudança. Diante de problemas complexos, especificam como tratar cada um separadamente e, se possível, de forma integrada, coordenando a governança sobre insumos e processos.

Processos são a maneira de organizar as ações para que sejam hierarquizadas e sequenciadas do modo mais adequado e eficiente. É por meio deles que são gerados produtos e serviços públicos. A partir desse momento, o público começa a receber a atenção ou os benefícios da ação do Estado.

Retomando a analogia, política é arquitetura; programa é engenharia; ação é obra. Política é concepção; programa é programação; ação é realização. Política é estratégia; programa é tática; ação é operação. Política envolve governabilidade – poder de iniciativa e capacidade de legitimar uma proposta. Programa é governança – é desenvolvido por quem tem competências e atribuições sobre o assunto. Ação é gestão – gerenciar processos que transformam insumos em produtos e serviços.

Para legitimar e aprovar uma política é preciso submeter uma proposição a um circuito decisório complexo e amplo, que depende de muitos agentes e organizações do Estado e da interação e participação da sociedade – dirigentes, parlamentares, juízes, conselhos de políticas públicas com participação social, entre outros membros.

Estruturar um programa depende da governança das autoridades dirigentes e de burocracias especializadas, muitas vezes espalhadas por diferentes esferas (União, estados, municípios e Distrito Federal). Demanda processos de coordenação, parceria e controle externo e interno.

Desenvolver ações depende de instrumentos e ferramentas: incentivos, normas e comunicação; recursos, capacitação e treinamento, sistemas e métodos de gerenciamento.

Política é a institucionalização de uma teoria da mudança. Programa é o planejamento ou modelagem de uma programação, ou teoria do programa. Ação é a sua operacionalização.

Esta não é a única maneira de se conceituar políticas, programas e ações, mas é a melhor maneira de defini-las e distingui-las seguindo um fio lógico, uma espécie de fio de Ariadne capaz de guiar os passos em um imenso labirinto de problemas que se apresentam caóticos. De modo encadeado, políticas, programas, processos

e ações podem ser concebidos e estruturados de maneira que estejam alinhados ao monitoramento e à avaliação. É a forma mais adequada para se fechar um circuito e para evitar ou detectar curtos-circuitos.

3 CONCEITOS BÁSICOS DA GRAMÁTICA DA ANÁLISE *EX ANTE*

3.1 Entenda e evite a confusão entre política, programa e ação

Políticas, programas, ações, instrumentos e ferramentas governamentais são os conceitos básicos da gramática da análise *ex ante*. Embora elementares, são bastante complexos e aparecem normalmente emaranhados entre si. No entanto, são bastante distintos. Diferem em gênero, número e grau. A começar porque partem de diferentes camadas ou, mais exatamente, de distintas dimensões da atuação governamental.

Definir e saber usar esses conceitos é essencial para transitar de uma arquitetura de políticas para uma engenharia das ações governamentais; de uma concepção de propósitos e prioridades a uma concretização de soluções práticas.

A análise *ex ante* é uma espécie de exercício metodologicamente orientado para conduzir um processo de montagem e articulação de diferentes peças de uma solução prática para problemas coletivos complexos.

Tomemos o exemplo simples de um guarda-chuva ou de uma sombrinha. A parte mais útil e prática é sua cobertura – o toldo. É ela que fornece proteção da chuva ou do sol. No entanto, a cobertura de tecido só é possível se estiver armada e agarrada a hastes e se estas estiverem devidamente arqueadas para esticar o toldo.

Para que cumpra seu propósito, um guarda-chuva precisa ter uma infraestrutura básica (figura 2). Em seu processo de montagem, a cobertura é apenas sua parte final, e não o início de tudo.[1] Quem sustenta e permite que o guarda-chuva se abra, ao estender e arquear cada haste, é um eixo central, que funciona como a coluna vertebral de toda a estrutura – em alguns países, as hastes são justamente chamadas de costelas. Sem isso, não há guarda-chuva possível de ser montado e aberto.

1. Para conhecer o processo de fabricação de guarda-chuvas, ver: https://www.youtube.com/watch?v=46icOETnfAk.

FIGURA 2
Estrutura de um guarda-chuva



Fonte: Wikimedia Commons. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Parts_of_an_Umbrella_de.svg.

Descrição: A imagem é ilustrativa da estrutura de um guarda-chuva aberto, com varetas expandidas, mas sem a cobertura de tecido.

De maneira análoga, a atuação governamental é feita, entre outras razões, para dar ampla cobertura a quem mais precisa de proteção social e econômica. Essa cobertura é feita com a oferta e distribuição de produtos e serviços públicos, embora o que realmente sustente tal oferta sejam as políticas concebidas para estruturar essa cobertura de modo amplo, o que é feito por meio de programas, que serão as hastes ou vértebras de sua atuação em diferentes campos.

Quando se pergunta a um dirigente ou gestor público qual a diferença entre política pública, programa e ação governamental, em que ponto cada uma começa e termina, as respostas em geral são várias, vagas, desencontradas e mal fundamentadas (Lassance, 2021).

A dificuldade é tão comum que passou a ser incorporada à paisagem tradicional das políticas públicas. É uma deficiência crônica patente, mas não se dá muita atenção a ela. Tal situação, mal resolvida desde o início, gera, mais adiante, uma espiral de problemas igualmente mal resolvidos.

Para piorar, essa dificuldade é muitas vezes disseminada por aqueles que deveriam ser especialistas em ajudar a resolvê-la, de modo que muitos manuais de políticas públicas recomendam que ela seja minimizada ou mesmo ignorada.

Por exemplo, uma das "definições" mais tradicionais e famosas sobre o que seja uma política é, de fato, uma indefinição, um não conceito. Trata-se da formulação de Thomas Dye, segundo o qual uma política pública é "tudo aquilo que um governo escolhe fazer ou deixar de fazer" (Dye, 1972, p. 2, tradução nossa).

Nesses termos, política pública é algo que pode ir do tudo ao nada com total naturalidade. Até hoje é difícil encontrar um manual de políticas públicas que não traga o jogo de palavras de Dye, em destaque, na lista dos conceitos. Howlett e Cashore (2014), Cairney (2012) e tantos outros não só o reproduzem como o recomendam como um dos melhores a serem usados.

O curioso é que o próprio Dye, páginas depois dessa tão citada "indefinição", confessa que seu manual "desencoraja discussões acadêmicas em torno de uma definição de política pública" que fosse mais precisa (Dye, 1972, p. 13, tradução nossa). Para o autor, políticas e programas poderiam ser tomados como sinônimos, no máximo com diferenças de escala.

Em uma definição também célebre, Guy Peters sugere que políticas sejam tomadas como "a soma das atividades governamentais, seja atuando diretamente ou por meio de agentes, conquanto essas atividades influam na vida das pessoas" (Peters, 2010, p. 21, tradução nossa).[2] O autor atesta que, entre a própria comunidade de especialistas, a regra era tratar política pública como "qualquer coisa que o governo faça" (*idem, ibidem*, tradução nossa).[3]

Mais que uma discussão acadêmica, esse é um problema prático, um nó a ser desatado. Políticas mal concebidas e de escopo ambíguo geram programas desconjuntados e ações disparatadas e incoerentes. A dificuldade de se saber mais exatamente o que é uma política, um programa, uma ação, um instrumento e uma ferramenta governamental obviamente traz problemas na costura que precisa ser feita entre formulação e implementação. Essa inconsistência conceitual compromete a assertividade estratégica, a orientação programática e a concretização de produtos que sejam guiados por resultados e impactos que precisavam ter sido estabelecidos pela política, desde o início.

3.2 Política é arquitetura; programa é engenharia; ação é obra

A melhor forma de se entender a distinção e a relação entre políticas, programas, ações, instrumentos e ferramentas da ação governamental é, como lembra Carol Weiss, "a aplicação do conhecimento das ciências sociais e de metodologia" (Weiss, 1988, p. 3, tradução nossa).

2. No original, "*Stated most simply, public policy is the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the life of citizens*".

3. No original, "*As public policy studies are now popular, everything government does is labeled policy*".

Definições que tratam políticas como conjunto de programas ou de ações demonstram uma grande incapacidade de distinguir políticas, programas e ações. Não se pode tratar diferenças qualitativas como se fossem apenas variações quantitativas de tamanho ou de nível de agregação.

Política é concepção. Programa é programação. Ação é execução. Política é arquitetura. Programa é engenharia. Ação é obra.

Políticas são as cartas náuticas de uma jornada com vistas a um objetivo. Os programas são seus navios. As ações, o manejo do leme, das velas ou motores, os comandos dados à tripulação. Uma política se estabelece antes do fazer, antecedendo as ações. A política nasce, portanto, da concepção ou visão mais panorâmica que define um curso que dará sentido à embarcação, por meio do comando de quem está à frente do navio e das ações de sua tripulação.

Políticas, programas e ações formam um tripé. Para que fique firme é preciso que cada componente esteja separado e ao mesmo tempo conectado aos demais. A política só ganha corpo por meio de programas (Lassance, 2020a; Alencar, 2021, p. 6-7), e estes só se concretizam por meio de ações. Mas políticas não são programas, e programas não são ações. Políticas definem e estruturam programas. Programas viabilizam e organizam ações. Ações geram produtos e serviços.

3.3 Política

A política é uma concepção que explica um problema e, diante desse entendimento, sugere uma intervenção a ser institucionalizada. Essa intervenção se dá na forma de programas. Programar é viabilizar e organizar as condições para que a intervenção seja operacionalizada. Essa operacionalização só ocorre quando as ações são desencadeadas. Portanto, "*política* é uma concepção institucionalizada voltada à solução de um problema central relevante para um determinado público" (Lassance, 2020b, tradução e grifo nossos).

A noção de concepção institucionalizada, portanto, referendada por uma decisão legitimada por critérios democráticos e republicanos, vem da própria noção original do vocábulo política. Daí que não existe política pública sem política e sem Estado.

Quando aprovada, tem-se de fato uma política, e não mais apenas uma proposta de política ou uma concepção em debate. Quando institucionalizada, a política torna-se regra. Pierson (2006) propõe justamente que as políticas públicas sejam consideradas como instituições (regras).

A política é que obriga o Estado a atuar e garante que cidadãs e cidadãos sejam beneficiados de forma universal ou se atenderem a alguns critérios que se

justifiquem por alguma boa razão. É a concepção teórica que torna a regra razoável, explicável, compreensível, e não apenas imposta.

É a política que decide que um problema seja escolhido como central, em detrimento de tantos outros possíveis. Essa centralidade traz consigo requisitos metodológicos importantes. Para que a política seja não apenas um ato de vontade e justifique-se como razoável é preciso que o problema apontado demonstre capacidade de ser de fato central.

Para tanto, deve ter o condão de se explicar e demonstrar as causas diretas e remotas que tornaram aquela escolha o grande entroncamento de um imenso e caótico trânsito de problemas. Essa posição central também sinaliza quais as consequências a serem mitigadas ou superadas, as saídas e as vias que precisam ser interditadas. Tal centralidade explicativa ainda permite à política apostar que, ao seguir determinado caminho, o destino desejado será alcançado de fato. É por isso que o traçado *ex ante* precisa estar correto e ter sido bem pavimentado.

Um problema de política pública só se justifica se efetivamente for relevante. Significa que ele deve ter grande amplitude e gravidade. Amplitude porque atinge indistintamente muitas pessoas. Gravidade porque, ao ser um problema complexo e multicausal, produz um volume elevado de consequências que se tornam mais agudas com o passar do tempo.

Doenças, por exemplo, atingem pessoas independentemente de idade, sexo, local de moradia, religião, cor da pele, escolaridade, renda. São um problema universal (de todas as pessoas), complexo (não existe apenas uma ou poucas doenças, mas várias) e multicausal (problemas coronários, por exemplo, podem advir de fatores genéticos, estilo de vida ou decorrerem de consequências de outras doenças ou acidentes).

A política de saúde será, portanto, a concepção institucionalizada para prevenção de doenças ou para o tratamento e recuperação de toda e qualquer pessoa que necessite de assistência.

Debaixo desse grande guarda-chuva chamado saúde, que nos protege de uma chuva de muitos pequenos problemas que podem se tornar torrenciais e desabar sobre toda uma população, será preciso estruturar linhas de atuação distintas. Para que a política seja dotada de uma ampla cobertura, ela precisará estar estruturada para cobrir diferentes focos. Para determinantes diferentes que provocam problemas de saúde distintos e para públicos específicos, que sofrem certas consequências com maior intensidade e gravidade, é preciso que a política também ganhe especificidade. Essa é a origem dos programas. Eles são as vértebras da política que lhes serve de espinha dorsal.

A institucionalização é também um ingrediente essencial ao conceito de política porque esse processo perpassa outros poderes e organizações. Institucionalizar

uma política, em um regime democrático, implica aprovar regras. Isso demanda promulgação legislativa e segurança jurídica, para que haja garantia de sua legalidade.

3.4 Programa

Depois de concebida e institucionalizada, como regra, a política pode ganhar estrutura, na forma de programas, e desencadear ações. Segundo Lassance (2020b, tradução nossa), "*programa* é a solução dada a problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo".

Por exemplo, definida uma política de erradicação da miséria, a depender da concepção, pode-se entender que tomará corpo com um programa de renda mínima; de habitação para famílias moradoras de rua; um programa de alfabetização de jovens e adultos; de geração de emprego e renda, entre outros. Os programas praticamente confessam que a concepção da política parte de uma teoria que atribui a miséria à ausência de oportunidades para trabalhar ou empreender ou a empregos precários, o que em parte se associa à baixa escolaridade dessas pessoas, somado à condição de vulnerabilidade (morar nas ruas dificulta que as pessoas possam ter emprego fixo) e a custos elevados que consomem grande parte da renda – como ocorre com famílias que pagam aluguel.

Esse rosário de causas explica a natureza do problema e logicamente conduz o raciocínio que justifica uma determinada intervenção – e não qualquer intervenção. Ao atacar as causas, o problema desaparece ou é mitigado. As pessoas passam a viver uma situação distinta. Mesmo que ainda na pobreza, poderiam se livrar da condição de miséria e de suas consequências mais dramáticas – fome, violência e problemas de saúde decorrentes de se viver ao relento e de não ter uma alimentação satisfatória.

3.5 Ação

Por sua vez,

> *Ação* é um conjunto de processos que, pela gestão de insumos adequados, tem o propósito de entregar produtos e serviços ao público.
>
> *Atividades* são a menor unidade prevista pelos processos de cada ação.
>
> *Processos* são os fluxos de atividades organizadas e sequenciadas (Lassance, 2020b, tradução e grifo nossos).

3.6 Instrumentos e ferramentas da ação governamental

Embora seja comum ver quem trate instrumentos e ferramentas da atuação governamental como sinônimos (Peters, 2000; Salamon, 2000; Howlett, 2005; Howlett, Ramesh e Capano, 2022), é possível e útil distinguir uma da outra.

Conforme Vedung (1997, p. 154-155),

> Instrumentos de política pública são um conjunto de técnicas mediante as quais as autoridades do setor público exercem seu poder na busca de induzir mudanças sociais. (...) Há apenas três instrumentos básicos à disposição dos governos: o porrete, a cenoura e o sermão.

As ferramentas são a especificação e concretização desses instrumentos. Ou seja, instrumentos e ferramentas são *intervenções*, ações deliberadas por organizações do Estado para produzir resultados e impactos.

Cenouras são incentivos, principalmente, vantagens econômicas. São ferramentas desse tipo o orçamento (distribuição de recursos ou benefícios custeados com recursos públicos) e os subsídios (isenção fiscal, crédito subsidiado). Por exemplo, linhas de crédito especial para essa renovação da frota de veículos de transporte de passageiros e financiamento público para custear gratuidades, como o passe livre para estudantes ou idosos.

O que o autor chama de *porretes* são instrumentos regulatórios que impõem obrigações ou restrições com base em ameaças de sanções. Suas ferramentas são leis, normas contratuais ou regulamentos técnico-operacionais. Por exemplo, a obrigação legal e contratual de que as empresas concessionárias de transporte coletivo urbano renovem sua frota periodicamente. Se não o fizerem, se sujeitam à multa ou ao risco de serem inabilitadas de continuar operando.

Finalmente, *sermões* são instrumentos de convencimento, comunicação ou aprendizagem para fornecer informação, orientação, conclamar a mobilização e incentivar a formação, capacitação ou treinamento. Por exemplo, campanhas educativas para estimular a segurança no trânsito e cursos para melhorar a qualidade da prestação de serviços.

Apesar de a literatura de políticas públicas normalmente se referir a instrumentos e ferramentas de políticas públicas (*policy instruments* e *policy tools*), instrumentos e ferramentas são na verdade insumos, processos ou produtos das ações dos programas. Por exemplo, em um programa de transferência de renda, a *cenoura* do pagamento de benefício financeiro mensal é um produto desse programa. A obrigação de as pessoas se cadastrarem e de fornecerem dados verdadeiros, sob pena de exclusão e de sanções, é um *porrete* que consiste em uma regra do processo de identificação para o pagamento do benefício. O cadastro é uma ferramenta da política, mas que só se concretiza como uma ação organizada por processos

(cadastramento e descadastramento). A divulgação da existência do programa a possíveis beneficiários é um *sermão* e também é um processo. A comunicação é um instrumento. A campanha publicitária é uma ferramenta.

Em grande medida, o sucesso ou fracasso de muitos programas está na combinação desses três elementos (*cenouras*, *porretes* e *sermões*) em doses corretas. O monitoramento e a avaliação ajudam a calibrar essa combinação.

3.7 Conecte a análise *ex ante* ao monitoramento e à avaliação (*ex post*)

Os conceitos aqui adotados, comparados às inúmeras outras possibilidades ofertadas pela literatura, possuem a grande vantagem de induzir cada política, programas e ações a serem concebidos de maneira integrada e conectada às melhores práticas de monitoramento e à avaliação (Lassance, 2020a). Ao estabelecer uma sequência de conceitos distintos e teoricamente encadeados, torna-se possível também superar a simples rotulagem, ou *labellism*, como dizem Acciai e Capano (2021).

Políticas que não expõem sua teoria sobre o problema e sobre a intervenção, programas que não se justificam diante de prioridades das políticas e ações que não guardam coerência com o que os programas apregoam têm poucas chances de dar certo – e não fornecem boas bases para o monitoramento e a avaliação.

Como lembra Garcia (2015b, p. 242):

> Avaliações externas e pesquisas avaliativas sobre políticas, programas e projetos que não foram desenhados para serem avaliados são necessariamente precárias e inconclusas, por mais competentes e dedicados que sejam os avaliadores. Isto porque não é possível, passado o tempo da implementação, mapear, de forma precisa, a situação inicial que deveria ser alterada pela política/programa/projeto, contrastando-a com a situação presente ou com a final. Também não é possível reconstruir todo o processo de intervenção, em suas múltiplas dimensões, nem os contextos particulares nos quais seus diversos segmentos ocorreram. De igual maneira, não é possível reconstituir os caminhos e as circunstâncias que levaram ao erro ou ao acerto, prescrevendo sugestões corretivas. Torna-se, portanto, extremamente difícil, senão temeroso, estabelecer relações causais entre as ações desenvolvidas e os resultados alcançados, sejam estes previstos ou não, desejados ou não, primários ou secundários, restritos ou ampliados.

Embora a era digital dos grandes dados (*big data*) proporcione um tsunâmi de informações, as mais importantes para o monitoramento de programas e ações decorrem de registros administrativos. Por exemplo, cadastros, compras, atas de reuniões, questionários de avaliação.

Ocorre que nem sempre esses registros foram pensados para automaticamente gerar informações. A falta de uma concepção de política, da estruturação de programas e da gestão de ações pensadas para o monitoramento e avaliação fazem com

que muitos estudos sobre a ação governamental se façam não a partir dos melhores dados possíveis, mas daqueles disponíveis, supondo que eles são boas *proxies*.

Por exemplo, em uma política de educação, digamos que os grandes objetivos sejam universalizar o acesso e melhorar a qualidade do ensino. A política, com base nesses objetivos, estabelece uma estratégia para universalizar o acesso à educação por meio de programas de construção, manutenção e digitalização de escolas; contratação de novos profissionais da educação; transporte escolar; merenda; distribuição de material didático e criação de bibliotecas.

O outro objetivo é colocar em vigor uma estratégia de melhoria da qualidade de ensino por meio, entre outros, de um programa de formação continuada de professoras e professores. Como o próprio nome sugere, a formação será um processo contínuo. Precisa de atividades sequenciadas: cadastrar os professores, verificar seus perfis e suas necessidades formativas, elaborar o projeto pedagógico, planejar e organizar trilhas de aprendizado, mobilizar profissionais para ministrar as atividades formativas, divulgar, inscrever, avaliar e certificar.

A gestão das ações pode ser otimizada, para se obter ganhos de eficiência, mediante uma maior economicidade dos recursos e pela melhoria dos processos. O detalhamento preciso desses fluxos é dado pelo que se conhece como mapeamento de processos.

Quanto mais se puder estruturar os processos ao nível das atividades e criar sensores de monitoramento ao longo de cada atividade, melhor se poderá, antecipadamente, verificar se tudo caminha bem ou se o programa está tendo falhas. Mobilizar recursos e pessoal para oferecer cursos de baixa adesão de profissionais da educação ou considerados desnecessários e obsoletos já demonstra que algo está errado e precisa ser corrigido urgentemente, antes que se complete um novo ciclo de ações.

É preciso prever (*ex ante*) que essas atividades se transformarão em dados de monitoramento, que permitirão as avaliações formativas de processo. Esse tipo de avaliação proporciona a identificação dessas possíveis falhas e os devidos e tempestivos ajustes antes que seja tarde demais e que se tenha desperdiçado muitos recursos.

3.8 Defina o escopo da análise *ex ante*

É necessário definir qual o escopo da análise *ex ante* com base nos níveis de profundidade e de patrocínio para a sua realização. De toda a política? De todos ou só de alguns programas? Dos instrumentos? Do sistema e dos ciclos de avaliação, seus indicadores e suas metas?

Esses escopos alternativos trazem consigo diferentes focos e perguntas para a análise, conforme a seguir.

1) Identificação e fundamentação da política:

   a) O problema está bem identificado?

   b) Causas e efeitos foram devidamente identificados e logicamente encadeados?

   c) A teoria da mudança existe? Está bem formulada? É cientificamente consistente?

   d) O público está definido e justificado?

   e) Os indicadores e as metas de longo prazo foram adequadamente definidos? São suficientes? São robustos? São realistas?

   f) A coalizão de organizações e atores favoráveis à política está mapeada?

   g) A governança (quem pode o quê e quem faz o quê) está definida?

Recursos metodológicos: repositório do conhecimento; catálogo de políticas públicas e organogramas da governança da política e dos programas; nuvem de problemas, especificação de naipes (variáveis), mapeamento explicativo do problema; teoria da mudança; revisão estruturada de literatura ou painel de especialistas; repositório do conhecimento com normativos, literatura especializada, catálogo de políticas públicas e organogramas da governança da política e dos programas. Esses recursos serão mais bem explicados neste estudo a partir da seção 4.

2) *Design* (modelagem) de programas:

   a) A teoria do programa é coerente com a teoria da mudança propugnada pela política? O problema está bem especificado e associado a um problema causal relevante da política?

   b) A modelagem do programa prevê logicamente e detalha suficientemente os insumos, processos, produtos, resultados e impactos do programa?

   c) O público do programa está bem definido? Seria localizável no território por meios administrativos ou por campanhas bem direcionadas?

   d) Os insumos são suficientes, foram orçados de modo correto e os processos estão bem estruturados, logicamente encadeados e diretamente associados aos insumos?

e) Os indicadores e as metas de médio prazo (prazo de um mandato) foram adequadamente definidos? São suficientes? São robustos? São realistas?

f) O impacto do programa, no longo prazo, é um dos impactos previstos pela política?

g) A coalizão de organizações e atores favoráveis ao programa está mapeada e coincide com a da política?

h) A governança e a gestão estão minimamente estruturadas?

Recursos metodológicos: repositório do conhecimento; catálogo de políticas e programas; revisão da teoria do programa; modelo lógico; indicadores e metas; mapeamento de atores; revisão estruturada de literatura ou painel de especialistas; análise de superposições e redundâncias (programas já existentes em outros ministérios).

3) De instrumento de política pública:

a) natureza: administrativa e regulatória; e

b) tipo: incentivos (*cenouras*), restrições/sanções (*porretes*) e convencimento, informação e comunicação (*sermões*).

Recursos metodológicos: repositório do conhecimento; catálogo de políticas e programas; análise de impacto regulatório; revisão estruturada de literatura ou painel de especialistas; mapeamento de processos; oficinas intergestores; repositório de boas práticas (*benchmarks* para simular alternativas de decisão).

4) Verificação do sistema de monitoramento:

a) Existem sistema e instrumentos de monitoramento?

b) Existem ciclos de monitoramento previstos?

c) Existe equipe de monitoramento? Como é realizado o monitoramento (de indicadores de insumo, processo e produto)?

d) Quem recebe os dados de monitoramento e toma providências sobre o que eles estão a indicar?

Recursos metodológicos: repositório do conhecimento; catálogo de políticas e programas; projeto ou relatórios de monitoramento; manuais; análises de conformidade (relatórios e acórdãos dos órgãos de controle interno e externo); revisão estruturada de literatura ou painel de especialistas com foco em governança e gestão (de insumos e processos) e em economicidade, eficácia e eficiência;

relatórios de execução orçamentária; portal da transparência; painéis de dados (*business intelligence*); repositório de boas práticas (*benchmarks* para parâmetros de monitoramento e avaliação).

5) Verificação do sistema de avaliação *ex post*:
   a) Existem sistema e instrumentos de avaliação?
   b) Existem ciclos de avaliação previstos?
   c) Existe equipe de avaliação? Como são realizadas as avaliações de indicadores de resultados e impactos?
   d) Existem perguntas de avaliação aderentes à teoria da mudança (para a política) e à teoria do programa?
   e) Quem recebe a avaliação e toma providências?

Recursos metodológicos: repositório do conhecimento; catálogo de políticas e programas; plano e relatórios de avaliação; revisão estruturada de literatura; painel de especialistas com foco em avaliação de resultados ou impacto (efetividade); oficinas intergestores; pesquisas qualitativas; bases de dados abertas; painéis de dados (*business intelligence*); repositório do conhecimento com boas práticas (*benchmarks* para parâmetros de monitoramento e avaliação).

Qualquer análise envolve esforços de fôlego, que valem muito a pena pelos ganhos de aprendizado, integração das equipes, solidificação de parcerias, transparência, interlocução com agentes políticos, organizações civis e especialistas, além de importantes chances de aperfeiçoamento, otimização dos recursos e concretização de melhores resultados.

A grande questão é entender a análise *ex ante* como um processo, e não apenas como uma tarefa e um produto. O ideal é que ela faça parte de um ciclo permanente de monitoramento, avaliação e aprendizado coletivo, feito sucessiva e sistematicamente, em fases, sem pressa, mas sempre avançando passo a passo. Políticas públicas precisam ser submetidas a constantes revisões. Os problemas mudam de figura, surgem novidades, os dados de monitoramento e as conclusões de avaliação fustigam permanentemente seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, P. C. C. Darwin foi um materialista? **Ciência Hoje**, v. 44, n. 261, p. 50-55, jul. 2009.

ACCIAI, C.; CAPANO, G. Policy instruments at work: a meta-analysis of their applications. **Public Administration**, v. 99, n. 1, p. 118-136, 2021.

ALENCAR, J. **Elementos conceituais para o catálogo de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 50).

ARGRYIS, C.; PUTNAM, R.; SMITH, D. M. **Action science**: concepts, methods, and skills for research and intervention. São Francisco, Estados Unidos: Jossey-Bass, 1985.

CAIRNEY, P. **Understanding public policy**. Londres: Palgrave Macmillan, 2012.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 297-332. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Nova Jersey: Prentice Hall, 1972.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015b. p. 235-296.

GIDDENS, A. **The consequences of modernity**. Stanford: Stanford University Press, 1990.

HOWLETT, M. What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes and policy implementation styles. *In*: ELIADIS, P.; HILL, M.; HOWLETT, M. (Ed.). **Designing government**: from instruments to governance. Montreal: McGill-Queen's, 2005. p. 31-50.

HOWLETT, M.; CASHORE, B. Conceptualizing public policy. *In*: ENGELI, I.; ALLISON, C. R. (Ed.). **Comparative policy studies**: conceptual and methodological challenges. Londres: Palgrave Macmillan, 2014. p. 17-33.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; CAPANO, G. The role of tool calibrations and policy specifications in policy change: evidence from healthcare reform efforts in Korea 1990-2020. **Journal of Asian Public Policy**, v. 17, n. 1, p. 1-20, 2022.

LASSANCE, A. **Recuperação ou reconstrução econômica?** As opções do Brasil diante de uma crise sem igual e de soluções globais assimétricas. Brasília: Inesc, 2020a. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Lassance-Recupera%C3%A7%C3%A3oOuReconstru%C3%A7%C3%A3oEcon%C3%B4mica_Setembro-2020.pdf.

LASSANCE, A. What is a policy and what is a government program? A simple question with no clear answer, until now. **SSRN**, nov. 2020b.

LASSANCE, A. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 27, p. 59-67, 2021.

LEE, A. S. Case studies as natural experiments. **Human Relations**, v. 42, n. 2, p. 117-137, 1989. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/001872678904200202.

LEWIN, K. **Field theory in social science**: selected theoretical papers. Nova York: Harper & Row, 1951.

NILSEN, P. Making sense of implementation theories, models and frameworks. **Implementation Science**, v. 10, n. 53, 2015.

PETERS, B. G. Policy instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 1, p. 35-47, 2000.

PETERS, B. G. **American public policy**: promise and performance. 8. ed. Washington: CQ Press, 2010.

PIERSON, P. Public policies as institutions. *In*: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. (Ed.). **Rethinking political institutions**: the art of the State. Nova York: NYU Press, 2006. p. 114-170.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview, 2007.

SALAMON, L. M. The new governance and the tools of public action: an introduction. **Fordham Urban Law Journal**, v. 28, p. 1611-1674, 2000.

SCHEFFLER, I. **Science and subjectivity**. 2. ed. Indianapolis: Hackett Publishing, 1982.

VEDUNG, E. **Evaluación de políticas públicas y programas**. Madri: Inserso, 1997.

WEISS, C. H. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. 2. ed. Nova Jersey: Prentice Hall, 1998.

CAPÍTULO 4

ENTENDA O PROBLEMA QUE VOCÊ TEM EM MÃOS

1 MONTE O QUEBRA-CABEÇA: TENHA A IMAGEM NA MENTE E TODAS AS PEÇAS EM MÃOS

Na ausência de políticas, programas e ações, os problemas é que assumem o comando. Eles saltam, gritam, confundem quem os observa. Problemas assustam principalmente quem não tem olhos bem treinados. Grandes problemas públicos são traiçoeiros, erráticos, desconexos, dispersos e confusos.

Se os problemas são peças de um gigantesco quebra-cabeças, a teoria proporciona uma concepção para ordená-los e interpretá-los em seu conjunto, conectando suas partes. A teoria funciona tal qual a imagem prévia que aparece na caixa do jogo. Ao manter-se projetada na mente de quem olha, ela vai orientar o olhar e guiar a intervenção, até que não haja mais peças fora de lugar.

Portanto, o primeiro passo para uma análise *ex ante* completa – que revise a política, os programas, ações, instrumentos e ferramentas governamentais – é organizar esse grande quebra-cabeças, colocar em ordem essa imensa confusão que toma conta da vida de muitas pessoas.

Essa montagem do quebra-cabeças começa com as perguntas a seguir.

- Qual o problema central com que se lida?
- Quais suas causas imediatas?
- Quais as remotas?
- Quais suas consequências mais visíveis?
- Quais as mais profundas?
- A quem ele afeta?

E estas são as principais perguntas a serem respondidas, passo a passo, pela análise: por que um problema ocorre e o que acontece ao público quando ele ocorre? Como o público é afetado e por quê?

Quando uma política e seus programas já existem, o que é a situação mais comum, os problemas têm dono, os responsáveis que tentaram abnegadamente encaixotá-los em soluções muitas vezes dispersas.

O problema, então, se confunde com a própria intervenção. Surge uma dificuldade extra: não se consegue raciocinar corretamente sobre ele sem pensar naquilo que já foi e continua sendo feito. O problema se mistura com as caixinhas criadas para lidar com ele.

A análise precisará fazer um trabalho de desapego e de desconstrução inicial para uma posterior reconstrução, ao final da análise. As perguntas iniciais começam por rastrear as intervenções em curso e a questionar sobre os problemas e públicos a que elas estão associadas, entre as quais as questões que seguem.

- Quais são e onde estão as políticas?
- Quais são e onde estão os programas? A que política eles estão ligados?
- Que recursos, processos, ações, instrumentos e ferramentas estão sendo empregados?
- Com que objetivo?
- Para que públicos?
- Quais os produtos, resultados e impactos alcançados ou esperados? Como atestar que eles foram alcançados? Que indicadores e metas foram estipulados previamente?

É preciso que essas perguntas sejam feitas com base em fontes confiáveis e disponíveis. É a garantia de que a análise será feita de forma científica: transparente, orientada por teoria, com base em evidências e aberta à revisão crítica.

1.1 Organize um repositório do conhecimento

Toda política, programa, ação ou projeto tem uma institucionalidade, uma experiência prévia, uma memória e uma história que precisam ser levadas em conta. Há uma série de concepções, teorias, conceitos, regras, informações, dados, conclusões, decisões e limitações que são prévias e precisam ser levadas em conta. Reunir, sistematizar, compartilhar e nivelar a equipe com esse arcabouço básico e informações elementares é um passo primordial. Comece a fazer um inventário de políticas, programas, produtos e serviços a partir de um repositório do conhecimento. São essas as peças do quebra-cabeça.

O inventário será útil também como fonte principal das referências e do percurso da análise: os conceitos, os registros de memória das atividades (reuniões

e seminários), os normativos, os dados, os estudos técnicos e acadêmicos, os relatórios, os participantes das discussões, as críticas e sugestões.

Devem ser incluídos os itens a seguir.

1) Documentos básicos do grupo de trabalho (GT) – a portaria ou outro normativo que criou o GT; o termo de referência; a lista de contatos dos participantes; e as atas ou memórias de reunião.

2) Normativos – os mais relacionados ao problema ou à área. Desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), se houver diretrizes que digam respeito diretamente ao problema, as leis – incluindo o que estiver disposto em planos plurianuais –, os decretos, as instruções normativas, as portarias, as resoluções dos comitês de governança e acórdãos (judiciais ou dos órgãos de controle); os organogramas, entre outros.

3) Programas, pactos, compromissos – programa de governo; planos estratégicos e operacionais (inclusive de comunicação); pactos; resultados de conferências e audiências públicas; compromissos (como os firmados com organismos internacionais) e outros.

4) Biblioteca de referência – livros e artigos essenciais sobre o problema; suas tendências; avaliações; pesquisas qualitativas; estudos técnicos (notas técnicas, pesquisas, dissertações e teses e outros estudos que digam respeito diretamente à política ou aos programas); registros de experiências nacionais e internacionais; análises *ex ante* ou avaliações *ex post* já realizadas; mapeamento de atores; relatório de riscos etc.

5) Bases de dados – dados específicos extraídos de censos ou pesquisas direcionadas ao tema ou ao público afetado pelo problema; painéis de dados (pelo menos, da execução orçamentária); indicadores (taxas, índices, *rankings*); microdados; iniciativas governamentais (dados do orçamento; relatórios de monitoramento; relatórios de gestão ou relatório anual de prestação de contas, entre outros).

6) Síntese de evidências: as sínteses de evidências são estudos orientados especificamente para sumariar as principais conclusões a respeito de um problema com base nas evidências mais atuais. Essas sínteses são costumeiramente conhecidas como revisões sistemáticas de literatura, meta-análises e levantamento rápido de evidências (*rapid evidence assessment*). Encontrar fontes, informações e os dados certos sobre as perguntas certas a respeito de um problema envolve um trabalho dedicado e meticuloso. O resultado, porém, pode ser um tsunami de informações. O repositório é algo feito para simplificar, e não para complicar o que já é complexo. As sínteses de evidências, quando bem feitas segundo métodos qualificados,

apontam caminhos mais certeiros e promissores – são verdadeiros atalhos. Mais importante, elas robustecem as recomendações a serem levadas para a mesa ou os fóruns onde dirigentes tomam decisões para criar ou reorientar suas intervenções.

O repositório é organizado a partir de três fontes:

- membros do GT podem carregar (*upload*) os documentos em um lugar comum (diretório ou nuvem);
- pesquisa em fontes abertas disponíveis no próprio órgão – talvez já haja um repositório de legislação – ou em pesquisa a outros órgãos, por exemplo, acórdãos nos portais dos órgãos de controle; e
- consulta formal da coordenação do GT às respectivas unidades.

As informações presentes e ausentes no repositório, de antemão, serão já um indicador do grau de conhecimento ou desconhecimento e de existência ou inexistência de lacunas a serem supridas a serem apontadas na análise.

É muito comum que os documentos normativos e os dados descritivos sejam providos em muito maior número que as pesquisas, análises e avaliações. Isso ocorre porque essas informações mais analíticas não existem em grande número ou porque, provavelmente, existem e não são bem conhecidas dos dirigentes e gestores (Koga *et al.*, 2020).

Se essa lacuna for detectada, paute o assunto no grupo e veja uma maneira de superar tal deficiência. Por exemplo, realizando alguma oficina com técnicos e especialistas que possam trazer subsídios que sejam úteis para robustecer o referencial de análise.

O repositório pode ser construído, com os documentos que já são públicos (normativos, pesquisas etc.), em uma pasta de algum serviço de armazenamento em nuvem, por exemplo, o Google Drive, compartilhando arquivos com qualquer pessoa que tenha o *link*, ou mesmo os deixando abertos, disponíveis em alguma página da internet, uma que seja criada pelo próprio órgão que realiza a análise *ex ante* ou usando uma plataforma gratuita como a Archive.[1]

Para os registros de reunião e os documentos produzidos pelo GT e que ainda não são conclusivos, verifique a política de segurança de informações e de dados de sua organização. No mínimo, eles devem ser deixados como compartilhados apenas com os integrantes do GT até que se consolide e se tenha validado o relatório final que possa ser divulgado publicamente para colher críticas e sugestões.

1. Ambas as plataformas estão disponíveis, respectivamente, em: https://drive.google.com e https://archive.org/.

1.2 Prepare um catálogo ou inventário de políticas, programas e ações já existentes

Que iniciativas já existem e estão direcionadas ao mesmo problema? Por quem elas são desenvolvidas? Antes de se aventar criar novas políticas ou programas, é bom saber em que medida haveria sobreposição ou complementaridade entre eles. Essa é uma dúvida básica para novas políticas ou programas que pretendam ser criados do zero e que, ao contrário, podem cair na armadilha de "reinventar a roda", criando redundâncias sobre algo que já é feito e que se ignora.

Em outros casos, o desafio pretendido é o de reformular a política para justamente integrar e evitar ou mitigar a sobreposição de muitos programas e ações. Isso reforça a necessidade de mapear o que já está sendo feito e remontar o quebra-cabeças da ação governamental de modo mais consistente.

O primeiro passo para isso é elaborar um inventário ou catálogo de políticas e programas. Toda iniciativa que oficialmente tem nome de política ou programa, conforme os normativos, deve ser inventariada e referenciada. O catálogo deve listar quais são as políticas, os programas e as fontes que demonstram sua existência, seus objetivos, suas diretrizes, seus públicos, seus planos.

Note que isso pode e deve ser feito a partir das informações constantes do repositório, se ele estiver completo. Todavia, também se pode pensar no caminho inverso como mais promissor: a partir da pesquisa à legislação e aos demais normativos, pode-se construir a base completa de documentos que deverá estar no repositório.

Use as palavras-chave que sejam mais aderentes ao problema ou à área em questão e lembre-se que um mesmo problema pode ter uma variação de "apelidos" a serem usados para evitar pontos cegos no repositório e no inventário. Considere também solicitar o auxílio da área jurídica do órgão para realizar ou revisar esse trabalho.

O catálogo deve seguir exatamente a nomenclatura utilizada nos normativos. Se eles tratam uma determinada intervenção como uma política, mesmo que na verdade ela seja mais exatamente uma ação, mantenha a denominação oficial. É comum encontrar também intervenções que aparecem qualificadas ora como política, ora como programas.[2]

Essa ambivalência é um ruído que sinaliza possíveis inconsistências na origem ou na trajetória dessas intervenções. No entanto, cabe ao catálogo registrar essa ambiguidade, com espírito de "a vida como ela é". A análise *ex ante*, posteriormente, pode apontar incongruências e sugerir mudanças que são não apenas de nomenclatura mas de arquitetura das intervenções.

2. Ver Alencar (2021).

O critério normativo utilizado para compor o catálogo não é meramente formalístico. Além de estar associado aos princípios de legalidade e publicidade exigidos da administração pública, ele indica o grau de institucionalização de uma intervenção. Uma política que tenha sido inscrita na CF/1988 ou aprovada em lei demonstra uma maior institucionalidade do que algo apenas citado em discursos, campanhas publicitárias ou em uma portaria que pode ser desfeita por uma canetada.

Ao mesmo tempo, políticas com maior grau de institucionalidade produzem em torno de si uma miríade de leis que motivarão decretos e, em seguida, portarias, instruções normativas e acórdãos dos órgãos judiciais ou de controle que mostrarão o grau de enraizamento, robustez e até de rigidez dessas intervenções.

Essa teia institucional precisa ser percorrida para que a análise *ex ante* saiba da amplitude de sua intervenção e perceba o grau de patrocínio e legitimidade que precisará ser conquistado para qualquer alteração. Ao mesmo tempo, é possível que muito da teoria da mudança e do programa já tenha sido formulado, aprofundado e pactuado anteriormente.

Se o trabalho de análise e a eventual reformulação, se necessária, puder ser feita aproveitando-se do que já foi anteriormente construído, o grau de dificuldade, esforço e custo da mudança tendem a ser menores. A viabilidade da implementação é maior. Se a política puder obter ganhos importantes e rápidos, no tempo curto de uma gestão, por meio de mudanças incrementais que aumentem a coerência dos programas, diminuam a sobreposição de iniciativas e otimizem o trabalho das equipes e o orçamento, tanto melhor.

Finalmente, o catálogo pode ser a base para uma ampla revisão ("revisaço") para que as normas possam ser mais concisas, integradas, coerentes e atualizadas. Um novo arranjo de políticas e programas talvez deva motivar uma consolidação normativa para superar ambiguidades e lacunas do cipoal de regras, oferecendo uma orientação mais clara à ação dos gestores e uma informação mais simples ao público interessado.

Nesse sentido, o catálogo é não só um mapa do melhor caminho a percorrer e dos possíveis atalhos para se chegar a resultados mais rapidamente. Serve como um inventário do patrimônio de concepções, iniciativas e acordos legitimados e pactuados para a solução de um problema. Sobretudo quando a intenção é promover grandes mudanças, essa base normativa obrigatoriamente precisa ser levada em conta.

1.3 Construa a nuvem de problemas

O passo seguinte é construir uma nuvem de problemas, ou seja, uma lista que reúna todos os problemas que pairam sobre aquela área de atuação do Estado e que motivará a concepção ou reformulação da política.

A nuvem coloca as peças do quebra-cabeças sobre a mesa. A fonte de informações para formar essa nuvem é o repositório e, quando houver, o catálogo ou inventário de políticas e programas.

Reúna o GT e realize o exercício de pedir que os participantes pesquisem no repositório quais são os problemas que estão por trás das diferentes intervenções, independentemente de serem denominadas políticas, programas ou ações.

O objetivo desse exercício é buscar a raiz dos problemas que estão por trás de cada intervenção, sem entrar no mérito quanto à correção ou qualidade dessas intervenções. Afinal, diferentemente da avaliação *ex post*, o propósito da *ex ante* não é avaliar resultados e impactos ou a coerência das intervenções mas, sim, seu grau de consistência em relação ao referencial e à teoria da mudança e do programa.

A nuvem embaralha vários problemas. Ela precisa ser organizada em seguida, em blocos, como naipes de um baralho, e hierarquizada, como uma sequência de cartas. O desafio é que se possa entender a afinidade entre problemas e seu grau de generalidade e complexidade, dos mais simples e individualizados aos mais agregados ou coletivos; dos que estão na origem aos que são seus desdobramentos.

Esse exercício começa também a revelar concepções diferentes. É comum e positivo que haja formas distintas de se enxergar e organizar problemas entre a equipe, mesmo que isso possa gerar o incômodo de achar que se deva ter uma posição unificada. Essa diversidade permitirá a geração de diferentes nuvens, com base em variadas formas de encarar os problemas. Assim como nas demais atividades, deve-se trabalhar em grupos de no máximo cinco pessoas, incentivando o diálogo e a reflexão. Vale lembrar que consensos aparecem no final, não no início de uma conversa.

É preciso apenas zelar para que o exercício transforme uma grande nuvem em nuvens menores, em naipes que possam ser explicados e justificados conforme algum critério explícito de ordenamento. Esse critério traduzirá quais concepções prevaleceram naquela construção.

1.4 Especifique bem o problema da política

A especificação é a ponte que ligará a boa identificação do problema à futura escolha de seu melhor indicador. O primeiro passo para uma boa especificação foi dado anteriormente, ao se organizar a nuvem de problemas em naipes. Esse processo já ajudou muito o esforço de apresentar e detalhar os meandros que desaguam em um grande problema e alimentam um fluxo caudaloso de consequências.

A ramificação é uma maneira de categorização das variáveis componentes do problema. Sendo uma variável exatamente uma componente causal de um fenômeno, a estruturação em naipes é um grande salto para uma explicação estruturada da lógica do problema.

A especificação de um problema tipifica e destrincha seus componentes por serem elementos distintos. Problemas de políticas públicas são grandes e multicausais. Precisam ser desmembrados para que se possa lidar com eles.

Uma política de saúde pública, por exemplo, abrange a prevenção e o tratamento de doenças de diferentes tipos. Já a política de habitação cuida de pessoas que estão sob condições diversas de moradia, como as que têm e as que não têm onde morar. A política de educação, por sua vez, lida com problemas de pessoas que estão dentro e fora da escola, alfabetizadas e analfabetas.

É mais fácil construir mapas (ou árvores e diagramas) explicativos de ações, projetos e programas. A dimensão dos problemas é menor. Mas tudo muda de figura quando se fala em política. Qual o problema central de uma política nacional de educação, de saúde, de assistência social, de cultura ou de agricultura?

A opção de construir a política do particular para o geral, partindo de ações e programas, não é uma opção válida, pois a política é que estabelece as linhas mestras para programas e ações. Inverter essa lógica é multiplicar a fragmentação das componentes da política. Por isso, a questão central da política parte de um problema agregado, amplo e universal, e sua desagregação se dá por especificação, por naipes.

1.5 Revise a formulação de cada problema

1.5.1 Como não se definir um problema

Um dos passos mais importantes e enganosamente triviais na construção de uma política pública é a definição de problemas. As pessoas vivem o tempo todo cercadas de problemas e buscando solução para eles, mas nem sempre entendem do que se trata cada entrave, cada gargalo, cada obstáculo, cada acidente, cada desastre, cada crise.

Problemas mal definidos comprometem a consistência da formulação da política e a definição dos programas que devem atacar prioritariamente as causas que estão em sua raíz e não suas consequências. Há ainda uma dificuldade adicional. A literatura tradicional às vezes mais confunde do que ilumina o assunto, o que não favorece uma boa operacionalização de soluções.

A teoria do agendamento, de Kingdon (1984), por exemplo, explica o agendamento em torno da escolha e tentativa de solução de um problema de política pública. O problema, portanto, é o ponto de partida do agendamento, em todos os seus requisitos.

Segundo o autor, uma janela se abre para a criação de uma política pública quando se juntam três ingredientes fundamentais: i) um problema relevante eclode ou se agrava; ii) alternativas de solução, amparadas pelo debate de especialistas,

reforçam a percepção de que tal problema é passível de ser resolvido; e iii) o sistema político escolhe esse problema como prioridade decisória e encaminha o processamento das alternativas para sua transformação em política (Kingdon, 1984).

Todavia, um defeito de origem dessa teoria está na própria definição do que é um problema. Kingdon (1984) parte do pressuposto de que problemas ganham relevância por sua natureza, por atributos intrínsecos. Pior, os problemas aparecem "coisificados" e percebidos mais por seus indicadores, alertas e eventos, como inflação, orçamento, pesquisas de opinião, desastres, escândalos (*op. cit.*, p. 109), do que por sua relação umbilical com um público determinado. Ou seja, são notados mais por seus sinais do que por seus fundamentos.

Por exemplo, o autor cita as "ineficiências na regulação econômica das companhias aéreas" (Kingdon, 1984, p. 3), em vez de definir esse problema como o alto custo das passagens para a maioria da população, ou os atrasos, cancelamentos de voo e extravio ou danificação de bagagens de passageiros. Em outro exemplo, fala no "custo do atendimento médico" (*op. cit.*, p. 4).

No primeiro caso, falar em ineficiência na regulação se refere a uma avaliação (de eficiência) da intervenção sobre o problema (a regulação econômica das companhias aéreas). No segundo caso, o custo do atendimento médico é mais condizente com a noção de um problema de política pública, sobretudo se ele for um problema generalizado. Ainda assim, o público que sofre o problema está oculto – na melhor das hipóteses, aparece nas entrelinhas.

O público deve ser sempre tomado como sujeito, e não como predicado do problema. Um problema só existe de fato e ganha escala porque impacta um público, o qual reage pressionando representantes políticos e especialistas a encontrarem uma solução. Portanto, assim como seria melhor definir o problema do transporte aéreo como o alto custo das passagens para a maioria da população, no caso do alto custo do atendimento médico, Kingdon provavelmente se refere, sem explicitar, ao custo elevado das despesas com saúde no orçamento familiar da classe média e ao custo exorbitante nos estratos de mais baixa renda.

A característica essencial de um problema de política não é que ele seja grande ou crítico, mas o de ser coletivo. O problema torna-se relevante quanto mais diga respeito a uma coletividade, direta ou indiretamente. A criticidade que ele alcança não é sua principal característica, e sim o *status* de sua evolução. É por isso que a política se diz pública: por endereçar-se não a problemas em si mas à maneira como eles atingem uma coletividade.

Trata-se de uma fragilidade da teoria, com consequências teórico-metodológicas não triviais para a formulação de políticas e desenho de programas (Lassance, 2020). Superar essa inconsistência é um passo importante para que

se firme uma compreensão absolutamente clara de que problemas não dizem respeito a *coisas* mas, sim, a *pessoas*. Quanto mais a definição do problema puder fazer referência explícita ao público afetado por ele, tanto melhor. Afinal, políticas mal formuladas e programas mal modelados têm como seu principal defeito de fabricação justamente não conseguir definir problemas que estejam associados a um público definido.

1.5.2 Como definir um problema

Um problema bem definido começa por uma formulação em que automaticamente se deduz a que público ele se refere, mesmo que de forma ampla. Se falamos no alto custo do transporte público, estamos implicitamente nos referindo a um problema coletivo de quem paga proporcionalmente muito caro ou nem consegue pagar, pois não possui os recursos necessários para gastar com o transporte coletivo.

Em vez de se falar em déficit habitacional qualitativo em áreas urbanas, pergunte-se e pense que problemas têm as pessoas de menor renda que habitam moradias precárias, por exemplo. Imediatamente, ao definir o problema, crave quem é o seu público: os sem renda e sem teto que moram nas ruas ou em locais improvisados, debaixo de lonas ou barracas; ou as famílias de baixa renda que moram em domicílios precários, como barracos em áreas de risco, feitos com pedaços de madeira ou lata, sem sanitários e com poucos cômodos para muitas pessoas. O déficit habitacional qualitativo em áreas urbanas é um indicador que depois irá ajudar no monitoramento da evolução do problema, seja em sua melhora ou em sua piora. Ele não é o problema. É o termômetro.

Seria ainda melhor se o problema pudesse ser definido estimando quantas pessoas (ou o percentual delas na população) sofrem o problema. Assim, o problema passa a ser tratado como uma questão de política pública propriamente dita (*policy issue*). A exemplo, o programa Brasil sem Miséria partiu de uma definição bastante precisa do problema central enquanto questão de política pública: "16,27 milhões de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza" (Brasil, 2014, p. 81; IBGE, 2011).

Se a política é de educação, os problemas são o analfabetismo, as crianças e os adolescentes com escolarização fora da idade certa (por conta de atraso no ingresso ou abandono eventual e retorno tardio), sua evasão escolar, o analfabetismo funcional, entre outros tantos possíveis. A questão de política pública, por sua vez, é a quantidade ou proporção de pessoas analfabetas, sem o ensino básico completo, com qualificações profissionais que as inabilitam ao mercado de trabalho de maior remuneração. Se a política é de saúde, da mesma forma, os problemas são doenças e condições de saúde que acometem as pessoas ou que podem exigir atenção. Em um programa como o Farmácia Popular, por exemplo, a lista de problemas é claramente definida: hipertensão, diabetes, asma, osteoporose, dislipidemia (colesterol alto), rinite,

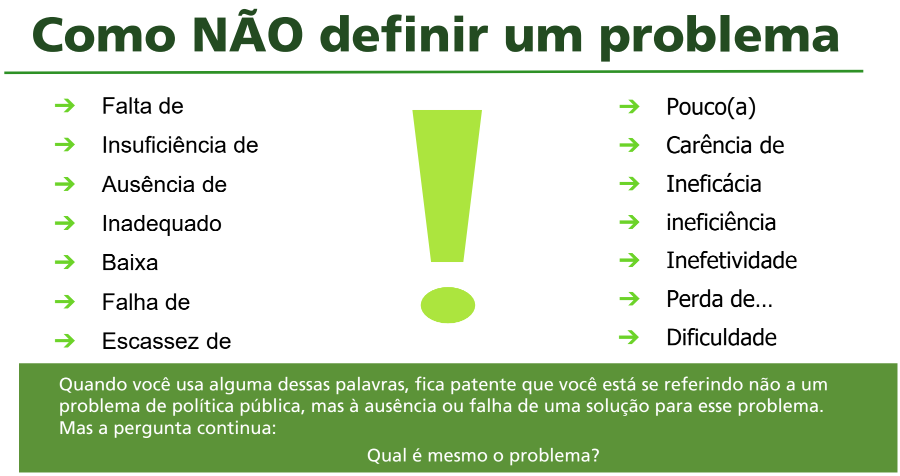
doença de Parkinson, glaucoma, diabetes *mellitus* associada a doenças cardiovasculares e anticoncepção.[3] Se a política pública é de agricultura e abastecimento, um problema central dessa política, existente ou a ser evitado (risco), é a fome ou, de forma mais detalhada, a privação de alimentos de forma sistemática, a ponto de levar a um quadro de desnutrição grave. Outro problema é o custo elevado dos alimentos para famílias de baixa renda. O problema só existe de fato quando diretamente associado a um público com nome e algum endereço (nem sempre uma moradia) em um território.

Mais do que saber a dimensão que o problema atinge, o grande interesse da política é encontrar essas pessoas que precisam de direitos de proteção social ou de incentivos econômicos para superar a condição problemática que vivenciam. Essa é a maneira de se trabalhar com questões de política pública para que se chegue a uma narrativa de política pública (*policy narrative*) com sujeito (o público), predicado (o problema) e verbo (a ação a empreender).

Um dos cacoetes mais comuns na definição de problemas é o de se afastar do cerne da questão de política pública e eleger como problema uma deficiência na provisão de serviços públicos. Por exemplo, quando se imagina que o problema da política seja a deficiência de acesso a esses serviços ou a má qualidade em sua prestação. Garantia de acesso e qualidade na prestação de serviços são soluções, e não problemas. Dizer que há problemas de acesso ou na qualidade da prestação de serviços é apenas cometer a redundância de dizer que a solução para o problema não está dada, e o que é pior, sem especificar o tipo de problema e principalmente o público não atendido ou mal atendido. O que se quer de qualquer política é obviamente garantir acesso e qualidade, mas esses são os grandes e os mais comuns objetivos, e não o problema, muito menos a questão de política pública central. Não se deve, portanto, confundir o problema que motiva uma política ou um programa com as falhas da intervenção do Estado na promoção de soluções.

3. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sectics/farmacia-popular. Acesso em: 24 fev. 2025.

FIGURA 1
Como não definir um problema de política pública



Elaboração do autor.

Descrição: A imagem traz um quadro com o título: "Como NÃO definir um problema", com a palavra "não" em letras maiúsculas. Logo abaixo, uma primeira coluna, à esquerda, traz uma lista das seguintes palavras e expressões a serem evitadas: "falta de", "insuficiência de", "ausência de", "inadequado", "baixa", "falha de" e "escassez de". Na coluna ao lado está outra lista com palavras e expressões que não ajudam a melhor definir o problema. São elas: "pouco(a)", "carência de", "ineficácia", "ineficiência", "inefetividade", "perda de" e "dificuldade". Entre essas duas listas de palavras, um grande ponto de exclamação chama a atenção, como sinal de alerta. Logo abaixo, um quadro faz a seguinte explicação textual: "Quando você usa alguma dessas palavras, fica patente que você está se referindo não a um problema de política pública, mas à ausência ou falha de uma solução para esse problema. Mas a pergunta continua: qual é mesmo o problema?"

Se o público e o problema que o afeta não estão bem especificados, muito menos a política estará. Quando são criados os programas, o tamanho dessa confusão preliminar tende a aumentar. Note que o mundo das políticas públicas tem sobre si uma imensa nuvem de problemas em permanente movimento. Sem uma concepção prévia e um método organizado, o que acontece é que as pessoas, em sua rotina, são engolidas por essas nuvens – e caminham sem bússola.

Em suma, identificar quem é, onde está e como vive o público afetado por um problema é a melhor maneira de definir e especificar esse problema. Dessa forma, é preciso ao máximo evitar o erro de definir uma questão de política pública e escolher um problema para depois identificar o "público-alvo". Se o público é o alvo, ele é o centro dessa escolha a respeito do problema. Públicos diferentes vivem um problema não da mesma maneira, mas de modo completamente distinto. A lógica do problema se comporta diferentemente para grupos de pessoas diferentes. Essa é a razão pela qual, por exemplo, em um hospital, a primeira e essencial providência

é a triagem: pessoas que sofreram acidentes de trânsito são encaminhadas para unidades de tratamento ou salas diferentes das que tiveram um infarto ou um acidente vascular cerebral. É o público quem carrega esses problemas, ao longo de sua vida e agravados em momentos dramáticos.

A teoria ajuda a desembaraçar problemas que vivem colados um ao outro e entender como eles se conectam e podem ser sequenciados. Pode-se até dizer que, no âmbito de uma política, tudo faz parte de um mesmo problema. Com um olhar treinado, o que se faz é entender que alguns vieram antes e talvez sejam causas ou componentes de um problema agregado que gerou outros tantos problemas, talvez até maiores ou múltiplos, em consequência.

O passo seguinte é criar um mapa do problema para se chegar a uma primeira visão mais estruturada de sua dinâmica. As peças desse quebra-cabeças são as componentes desagregadas de um mesmo problema, as quais serão reorganizadas de uma maneira lógica e inteligível, conforme um problema central, suas causas e consequências.

1.6 Desenhe o mapa explicativo do problema

1.6.1 Como desenhar e ler o mapa

O mapa é uma representação gráfica de uma explicação estruturada e simplificada de uma nuvem de problemas. O mapeamento se inicia escolhendo um problema da nuvem que será tratado como central. Se nenhum deles se mostrar suficientemente abrangente, é preciso formular um problema que cumpra essa função.

Alternativamente, pode-se usar uma árvore de problemas (do método *Ziel-Orientierte Projekt Planung* – Zopp, ou método de planejamento de projetos orientado por objetivos) ou um diagrama de problemas (do método de planejamento estratégico situacional), desde que se entenda que alguns pressupostos metodológicos desses modelos mentais são distintos. A preocupação comum é definir um problema como central e separar e hierarquizar causas e consequências. Os problemas que estão na base (causas) são os que alimentam o problema central, enquanto outros problemas são derivações (consequências) e retroalimentam o problema central ou suas causas. O mapeamento explicativo começa pelo grande problema, que estará ao centro, e em seguida o desagrega em vetores mais específicos (a partir dos naipes). Na base do mapa estarão inventariadas as causas (os porquês), e, na parte de cima, as ramificações das consequências, ou seja, aquilo que acontece quando o problema toma conta da situação.

Embora o mapeamento ofereça uma representação gráfica muito similar à da árvore do Zopp ou à do diagrama do PES (adaptação feita por Carlos Matus da árvore do Zopp), o objetivo do mapeamento é não só identificar causas e consequências

de um problema central e desagregar suas componentes, mas tentar sequenciar a lógica do problema para, daí, derivar uma leitura desse problema que fundamente uma estratégia de intervenção.

Criada pela Agência Alemã de Cooperação Técnica (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ), a árvore de problemas era sobretudo dedicada ao planejamento de projetos, e não exatamente de programas ou mesmo de políticas. A técnica para a sua construção se aproxima bastante daquela conhecida como os cinco porquês (*five whys*), em que se pergunta sistematicamente por que um problema ocorre. Em ambos os casos, o processo de construção das árvores costuma ser muito baseado em atividades de grupo com discussões de tempestades de ideias (*brainstorming*).

Para projetos, esse método talvez seja o mais razoável para lidar com problemas que não foram devidamente teorizados antes. Eles precisam ser debulhados como talvez ninguém ainda tenha feito. Nesse nível micro, a observação e a troca de informações entre pessoas que operam naquela dimensão é útil e profícua. Ainda assim, um pouco de teoria seria providencial.

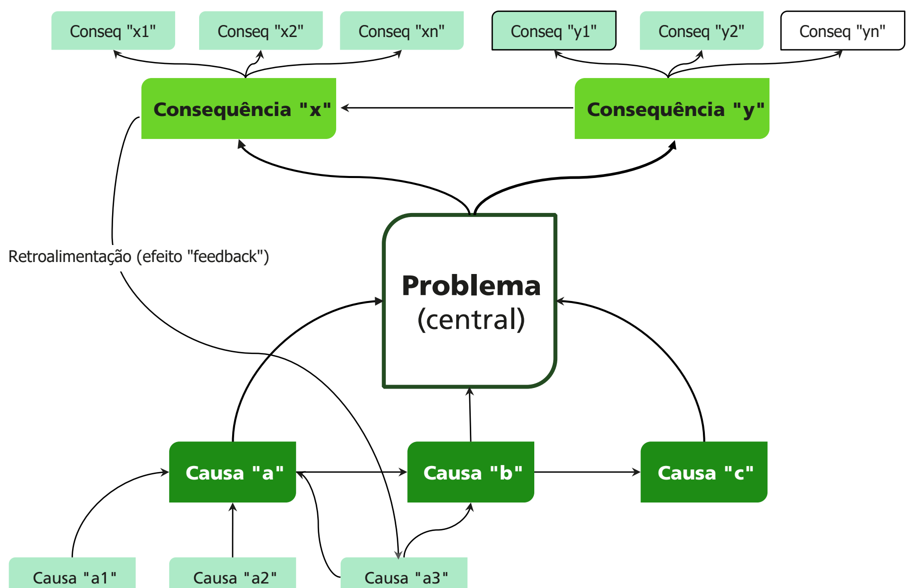
O mapa monta o quebra-cabeças de um problema a partir de um desenho inteligível de suas variáveis e outros fatores intervenientes. Alguns fatores podem até não ser de fato decisivos para que o problema ocorra, mas podem fazer com que ele se agrave. Tradicionalmente, as expressões mais comuns para esse mapeamento são *causas* e *consequências*. O mais correto é falar em variáveis. No jargão estatístico, um problema na verdade é uma variável dependente, que é a variável explicada por uma série de variáveis independentes (variáveis explicativas). De forma ainda mais simples, poderíamos pensar esse esforço analítico como a construção de uma árvore genealógica que explica a origem da espécie de problema que temos em mãos, suas raízes mais ancestrais e sua prole de consequências. As consequências também são as variáveis explicadas por um problema central, que é sua variável explicativa.

As causas são na verdade as componentes de uma genealogia. Muitas vezes, não é apenas uma ocorrência isolada, mas uma combinação de fatores que faz um problema eclodir e se tornar maior e mais grave. Em vez de uma lista de causas, o que na verdade se procura encontrar é a causalidade, ou seja, a sequência de fatores que incidem e se combinam de forma muito variada e complexa. Os problemas estão casados, combinados, juntos e misturados.

Causas ou variáveis podem ser, portanto, entendidas como sinônimos, sendo as primeiras aquelas variáveis que antecedem o problema e, se forem retiradas ou mitigadas, fazem o problema desaparecer ou diminuir. O problema central é a variável que se vai explicar e que, por sua vez, se ocorrer, produzirá consequências mais amplas.

Embora muitas vezes se procure encontrar causalidades estanques, ou seja, situações em que uma causa seja completamente independente da outra, nem sempre é isso o que acontece. Há inúmeras possibilidades de ocorrência causal. Na figura 2, apresenta-se uma das possibilidades para ilustrar graficamente o mapeamento de um problema.

FIGURA 2
Mapa explicativo do problema



Elaboração do autor.

Descrição: O diagrama mostra um mapa mental explicativo de um problema, uma estrutura de tópicos conectados. No centro, há um retângulo com o texto "problema (central)". Dele partem setas para caixas de textos para cima: "consequências" x e y, com uma seta de y para x, cada qual com outras caixas, em formato menor, com as subdivisões de consequências x1, x2 e outras. Abaixo, três caixas de causas, a, b e c, com setas que ligam "a" a "b" e esta a "c"; sendo que a "causa a" se subdivide em causas a1, a2 e a3. Uma seta indica que a consequência "x" retroalimenta a causa a3. A leitura segue do centro para as bordas, com ramificações no sentido indicado pelas setas.

Tome-se o exemplo da poluição ambiental que afeta a população de uma cidade em decorrência do acúmulo de lixo orgânico e de resíduos sólidos, lançados em locais inapropriados e que acabam não recolhidos. Esse é o problema escolhido como central.

A pergunta básica referente ao problema é: *por que* há muito lixo acumulado em local inapropriado e sem recolhimento? A resposta mais direta e óbvia que pode ser dada é: há lixo porque há alguém que o produz e alguém que o espalha.

A constatação de que a cidade produz muito lixo, mais do que seria razoável, é a causa *a*. Esse problema é gerado não apenas pelo consumidor, mas igualmente por indústria, comércio e serviços. Essas causas serão as variáveis *a*1, *a*2, *an* – quantas forem necessárias para desagregar uma causa em suas componentes mais específicas relevantes.

Suponha que, além de se produzir muito lixo, haja poucas lixeiras e contêineres espalhados pela cidade, o que seria a causa *b*. Suponha que a causa *c* seja a inviabilidade do recolhimento do lixo, dado que esteja espalhado por muitos locais, alguns deles inacessíveis aos caminhões de coleta e pela equipe de varrição. Uma dessas situações, e com efeitos dos mais danosos, é o lixo despejado em rios. Isso torna impossível o lixo ser recolhido pelos meios tradicionais.

A chance de que tal lixo seja recolhido demanda um serviço de dragagem, a um custo exorbitante, e a contratação de mais equipes para dar conta de mais locais, como terrenos baldios que recentemente passaram a receber entulho e dejetos. Essa possibilidade está limitada pelo orçamento do serviço de limpeza da cidade.

Note que são três causas distintas, mas intimamente relacionadas. Fica claro como elas se conectam a um mesmo problema central. Se houvesse menos lixo produzido, talvez a quantidade de lixeiras e contêineres atualmente existente fosse mais do que suficiente. As causas *a* e *b*, portanto, são as que levam ao problema causal *c*, a incapacidade de recolhimento da tonelagem diária de lixo produzida pela cidade.

A causa *c* seria mitigada se houvesse programas e ações regulatórias para inibir o uso de sacolas plásticas e a própria produção de embalagens sem esquema apropriado de coleta e reciclagem pelas próprias empresas que as produzem. Por exemplo, a indústria de bebidas poderia ser estimulada a optar por embalagens retornáveis que os consumidores guardassem após o consumo do produto e pudessem obter descontos na compra de um novo produto, deixando a embalagem usada no supermercado. Cessando ou diminuindo as causas *a* e *b*, cessaria a causa *c*.

No campo das consequências, o mapeamento aqui ilustrado aponta também que um problema central pode gerar consequências que retroalimentam as causalidades. Por exemplo, a consequência *X* pode se referir a problemas de saúde gerados pela poluição ambiental. A consequência *Y* pode ser a contaminação da água dos rios pelo lixo, o que faz aumentar ainda mais os problemas de saúde.

Um aumento dos problemas de saúde retroalimenta a causa *a* com a produção de mais lixo e, dessa vez, surge um tipo específico e ainda mais perigoso: o lixo hospitalar (causa *a*3). Esse é um problema tanto por sua quantidade quanto pelo fato de que exige formas específicas de descarte e recipientes especiais. Por isso, ele incide sobre as causas *a* e *b* simultaneamente.

Percebe-se que a função mapeamento explicativo do problema é sumariar uma série de informações e relações de um problema bastante complexo, de maneira que ele se torne mais inteligível. Sua função é facilitar e estruturar a leitura do problema para possibilitar aos responsáveis pela decisão uma visão mais bem esquematizada, para que seja definido também o seu tratamento. Hoje em dia é importante e mais fácil transformar o mapeamento explicativo do problema em uma arquitetura para um painel de dados de monitoramento.

É bastante comum ver situações como essas em que os problemas têm causas muito interligadas, quase emaranhadas. Por isso, a política e seus programas demandam uma estratégia integrada capaz de conectar as ações, e não tratar os problemas como compartimentos estanques.

Note que as causas e as consequências também fazem parte dos problemas. Se não fosse assim, não faria sentido estarem relacionadas a um mesmo problema central – que, pode-se dizer, é um entre uma miríade de problemas. Se algo estiver no mapa e não se parecer com um problema, não deveria estar lá. A grande diferença é que, por alguma razão, um dos problemas passa a ser enxergado e explicado como um ponto de entroncamento de todos os demais. Essa razão é a teoria.

O mapeamento explicativo deve ser lido a partir do problema central e explicado por causas que, obviamente, o antecedem, e gera um conjunto de problemas que o sucedem. Por exemplo: o volume de lixo acumulado ou espalhado em locais inapropriados em uma cidade é resultado da quantidade de lixo produzido acima do que a cidade consegue recolher e do despejo desse material de forma inadequada, pela ausência de lixeiras e contêineres. Desentranhar esse cipoal não é tarefa simples. Sem teoria, o problema é ininteligível. Por isso, é importante entender o mapa não apenas como uma técnica, mas também como uma teoria, e esta como uma narrativa.

1.6.2 Aplique teoria para desenhar o mapa

É muito difícil achar um tipo de problema que ainda não tenha sido teorizado. O que pode haver é um desconhecimento dos dirigentes, diretores e gestores sobre essas teorias e as concepções de política disponíveis a esse respeito.

Imagine, por exemplo, um problema muito específico (micro) como o da má qualidade do atendimento público em uma repartição. O sinal de que o problema existe é dado por reclamações, protestos, denúncias e, eventualmente, brigas entre atendentes e quem procura atendimento. Talvez não haja uma política e nem um programa criado por aquele governo para isso, tendo em vista sua dimensão micro, e não macro. Mas suponha que os gestores responsáveis pelo atendimento resolvam superar esse estresse diário por meio de um projeto de cunho bastante operacional.

Eles podem reunir a equipe, colocar o desafio (*melhorar o atendimento ao público*) e analisar o problema. Podem fazer uma tempestade de ideias e explicar que problemas são esses e como eles acontecem (a nuvem de problemas e seus naipes).

No entanto, até nessa dimensão tão específica, há teorias e estudos em administração que entendem que a qualidade do atendimento ao público – portanto, a superação dos problemas do atendimento – depende de atacar variáveis como a desumanização do balcão, do guichê ou do atendimento remoto; a ineficiência dos processos, inclusive pelo mau uso de novas tecnologias e a fragmentação dos procedimentos; e a ausência de monitoramento, que leva a não se saber em que ponto os procedimentos travam ou apresentam falhas.

Essa teoria pode resultar em um mapa mais estruturado para o qual o trabalho de tempestade de ideias vá confirmar e detalhar essas causas que a teoria sugere ou chegar à conclusão de que, talvez, alguma das causas mais usuais não esteja presente naquela organização.

1.6.3 Recomendações e cuidados básicos

É sempre útil se cercar de boas teorias explicativas para estruturar melhor o exercício de organizar a nebulosa de problemas na forma de um mapa explicativo. Isso ajudará bastante a tornar o trabalho mais fácil e mais bem fundamentado e a conceber problemas intrincados de modo mais claro. A lista a seguir apresenta algumas orientações que devem ser seguidas.

1) A escolha de um problema central e de suas causas e consequências ganha muito em profundidade e robustez quando orientada por teoria. Não é o mapa que cria a explicação. É a explicação que cria o mapa.

2) A própria escolha de um problema central não é fortuita e desinformada. É preciso algum fundamento para encontrar problemas que de fato sirvam como uma boa encruzilhada de causas e consequências.

3) Ideias desenvolvidas em atividades de grupo por meio de tempestades de ideias, quando desprovidas de teoria, em geral apresentam dúvidas insanáveis quanto a aspectos que podem ser vistos simultaneamente como causas ou consequências, o famoso dilema entre o ovo e a galinha. Além disso, teorias bem informadas ajudam a lidar com problemas de viés. Por exemplo, separar correlações de causalidades. O fato de que alguns problemas antecedem ou sucedem o problema central não necessariamente significa que eles sejam causas ou consequências, respectivamente.

4) Há uma suposição de que quanto mais detalhado for o mapeamento (ou a árvore de problemas), melhor. Na verdade, o objetivo do mapeamento é justamente o inverso. Ele serve para sumariar e estilizar um grande número de problemas em blocos mais concisos, facilitando uma escolha

estratégica sobre aspectos eleitos como principais. Mapas muito detalhados e difíceis de se ler reproduzem o cipoal que deveriam desbastar. Em suma, servem para explicar, não para confundir; para organizar e orientar, não para dispersar o foco. Devem ser simples e autoexplicativos justamente para superar a grande nuvem de problemas que paira sobre eles. Se o mapa depender de um manual de instruções à parte ou de um explicador de plantão, não será um bom recurso.

5) Outro erro comum é o de se imaginar que toda a explicação precisa caber em um única mapa, quando pode se espalhar em vários, como uma espécie de zoom. A concisão da representação gráfica recomenda que se comece por um mapa de causas e consequências mais generalizantes – mas não genéricas – de problemas mais amplos e complexos. O mapa principal pode ser mais bem detalhado (*zoom*) ramificando seus componentes principais em desenhos subsequentes.

6) Pode acontecer, também, que um grande rol de problemas que estão na órbita de uma organização esteja incompleto ou obsoleto. Novos problemas, novas atribuições ou velhos problemas que tenham desaparecido podem levar à conclusão de que há problemas a incluir e outros a descartar. Essa verificação dirá se a política e seus programas são hoje plenamente capazes de abranger sob seu "guarda-chuva" toda a nuvem de problemas e de priorizar os problemas certos e mais relevantes ou se, ao contrário, há pontos descobertos a serem considerados e incorporados.

Em suma, o esforço anterior de formar uma nuvem de problemas e organizar grandes blocos (naipes de problemas) deve ser concluído com a plotagem desses naipes em um mapa. O sequenciamento passa a ser fundamental para a escolha de problemas centrais e explicitação da lógica que liga causas e consequências.

Essa construção é chave para se definir qual a melhor estratégia de intervenção e será também extremamente útil para a posterior definição de indicadores de monitoramento que serão essenciais ao trabalho de acompanhamento da implementação e avaliação de resultados e impactos.

1.6.4 Um exemplo: pessoas envolvidas em acidentes de trânsito

Mapear um problema é ramificá-lo, destrinchá-lo, dissecá-lo. Definir um problema central (um ponto de "entroncamento") e separar o que vem antes (causas) do que vem depois (consequências) em si já é um grande avanço não só para especificar o problema como para visualizar a melhor estratégia de intervenção.

Sempre que usarmos a palavra *estratégia*, entenda-se como a escolha dos problemas prioritários a serem atacados de modo organizado, hierarquizado e integrado, visando à conquista de um objetivo. A estratégia é uma proposta de

intervenção sobre o problema com começo (causas prioritárias a atacar e escolha da primeira delas a ser tratada), meio (como chegar às demais causas) e fim (como encerrar ou reiniciar o processo e por quanto tempo).

As soluções adequadas em termos da mobilização dos recursos disponíveis dizem respeito à dimensão tática da programação. O emprego correto desses recursos, da forma mais eficiente possível, é parte da dimensão operacional da gestão.

Suponhamos, por exemplo, que, em uma política de mobilidade urbana, um dos problemas mais graves seja o da ocorrência de acidentes de trânsito. Acidentes só se tornam de fato alvo de uma política pública por serem um problema coletivo, por estarem associados a um público que sofre coletivamente essas consequências.

O público em questão são todas as pessoas envolvidas, mas há aquelas com maior gravidade: as vítimas fatais e as que terão sequelas decorrentes desses acidentes. Note-se que essas não são sequer o maior contingente de pessoas envolvidas em acidentes. Portanto, o tamanho do problema não é exatamente a sua gravidade e não necessariamente dita a prioridade da política. A estratégia de intervenção, fundamento básico da política, começa a ganhar corpo quando o problema é detalhado, em seus diferentes naipes, e as evidências indicam casos mais graves, sensíveis e dramáticos, por critérios públicos transparentes e justificáveis. A estratégia se completa quando a escolha de uma linha de prioridade de intervenção está calcada em expectativas válidas de resultados e impactos para a reversão ou, no mínimo, na mitigação dos problemas prioritários.

A maioria das pessoas está indiretamente envolvida em um acidente, não por terem participado de sua causa, mas por serem prejudicadas em sua mobilidade. Por exemplo, as pessoas retidas em engarrafamentos chegarão atrasadas a seus compromissos – podem chegar tarde ao trabalho e ter desconto no salário ou suas crianças talvez percam alguma das aulas na escola. Todas essas pessoas que sofrem o problema o relatam e dão a ele uma dimensão coletiva ainda maior.

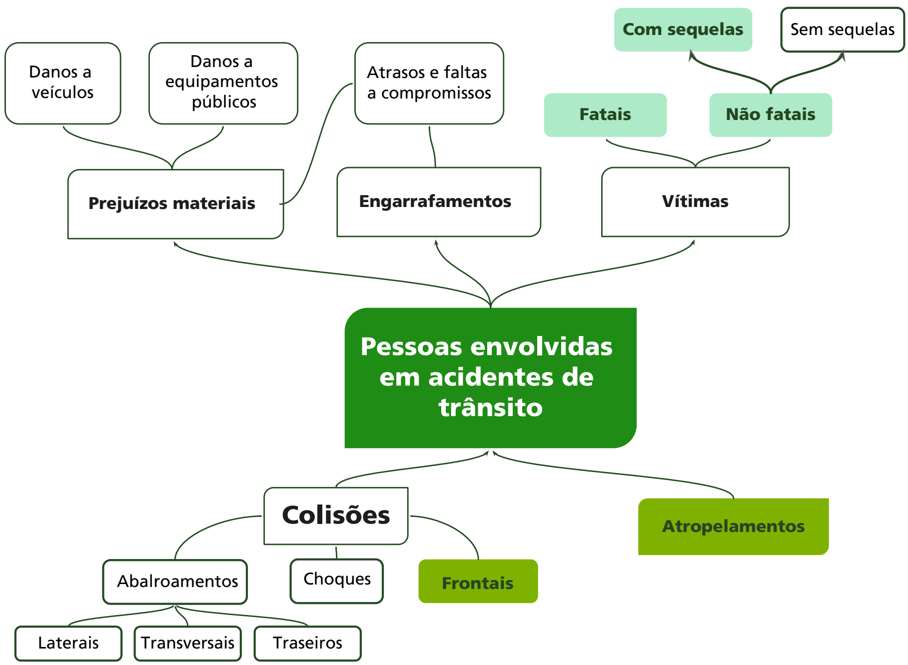
O que parece, a princípio, ser um único problema (acidentes) é algo multifacetado. Acidentes podem ser colisões entre veículos ou atropelamentos. Entre os diferentes tipos de colisões, há os abalroamentos transversais e laterais, choques com veículo estacionado ou com objeto fixo (poste, árvores, paredes) e as colisões frontais ou traseiras. Na equação dos acidentes, é como se abríssemos parênteses para especificar cada uma das variáveis que chamamos genericamente de colisões.

Da mesma forma, as consequências são qualitativamente distintas e desproporcionais. Chegar atrasado a um compromisso ou ter um prejuízo material é algo que não se compara a perder a vida em uma colisão ou atropelamento.

Esse ato de destrinchar, que chamaremos de especificação, é já um primeiro passo para se pensar a estratégia de intervenção e, depois, monitorar o comportamento do problema e o impacto da solução.

De forma estilizada, a figura 3 mostra como seria um mapeamento desse tipo de problema.

FIGURA 3
Mapeamento explicativo: pessoas envolvidas em acidentes de trânsito



Elaboração do autor.

Descrição: O diagrama mostra um mapa mental que representa a explicação sobre os acidentes de trânsito. No centro, há um retângulo com o texto "Pessoas envolvidas em acidentes de trânsito". Os tipos de acidentes aparecem abaixo, como origem do problema central, e as consequências, acima. Entre vários tipos (como abalroamentos e choques laterais e transversais), os acidentes frontais e atropelamentos são destacados em letras negritadas em verde, enquanto vítimas fatais e vítimas com sequelas estão no canto superior direito, como consequências, e também com o mesmo destaque de letras negritadas em verde.

Mapear essas causas e associá-las a dados é essencial para traçar uma estratégia da política de mobilidade urbana. Se as evidências apontam que, entre os acidentes, as consequências mais graves (sequelas, deficiências e mortes) são decorrentes dos atropelamentos, das colisões entre veículos menores com maiores e das colisões frontais, pode-se pensar uma estratégia a partir dessa constatação: escolher os acidentes graves como problema prioritário, identificar onde eles mais ocorrem, entender por que e programar intervenções mais dedicadas a reduzi-los.

Ao desagregar o problema central, com variáveis mais bem especificadas (categorizadas), será mais fácil não apenas organizar as causas-raízes em diferentes ramos, mas monitorar suas tendências com maior granularidade.

Suponhamos que, com a duplicação de uma pista, o número de acidentes com vítimas fatais diminua, principalmente pelo fim de colisões frontais, mas os atropelamentos talvez tenham aumentado. Quantitativamente, o número de acidentes e vítimas pode ter diminuído, mas o número de atropelamentos pode ter aumentado. Portanto, o problema ganhou uma feição ainda mais específica após a intervenção. A solução recomendável mudou e agora precisa ser mais focalizada nos atropelamentos.

Esquematicamente, a necessidade de especificação pode ser resolvida criando-se uma primeira linha de problemas específicos associados ao problema central. Esses problemas tipificam causas distintas (multicausalidade) de um problema geral, que é adotado como problema central.

Por exemplo, em uma política ambiental, podem-se definir como centrais os problemas de alto impacto ambiental. É uma formulação geral, para não dizer genérica, e isso não necessariamente é um problema. Ele é apenas um problema geral à espera de especificação. Se for feita a pergunta de por que há problemas de alto impacto ambiental, as respostas mostrarão, em uma primeira linha de causas, a especificação dos distintos tipos de problemas causais que levam a esse problema geral. Por exemplo, a degradação de áreas verdes (cuja solução seria o combate ao desmatamento e o incentivo ao reflorestamento), o esgoto a céu aberto e o lançamento de dejetos em rios (que demanda uma maior cobertura do serviço de saneamento), o acúmulo de resíduos sólidos em ruas e terrenos baldios (sinal de que não está havendo coleta, armazenamento e reciclagem de resíduos, e fiscalização das regras da limpeza urbana, que proíbe lançar lixo em locais inadequados). O público vive um único problema, de forma integrada, mas de diferentes tipos. A política também deveria agir de forma integrada sobre essas diferentes causas.

Portanto, a única maneira de mapear problemas no âmbito da política é compreender o problema central como um problema unificado, universal e multicausal, devendo derivar ramos que se transformarão em braços distintos da política pública. Em cada braço, o conjunto de problemas é distinto, com uma linha de causalidade própria – cabendo à política tratá-los de forma unificada, integrada, complementar.

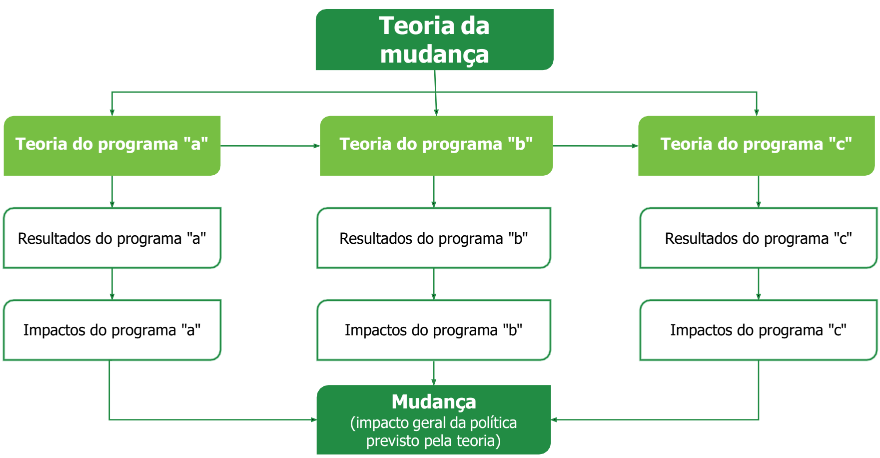
2 FORMULE A TEORIA DA MUDANÇA

2.1 Arquitetura de uma política

Se a política é a arquitetura da solução de um problema, a teoria da mudança é justamente a concepção que demarca e explica esse problema e elabora sua solução. A concretização dessa concepção é a ação governamental e tem o nome de *programa*.

A relação umbilical entre a política e seus programas é tecida pelo fio lógico de amarração entre a teoria da mudança (da política) e a do programa (programação), conforme representado na figura 4. É preciso interligar a teoria de cada programa à teoria da mudança que está no cerne da estratégia, assim como entre os programas deve haver alguma conexão lógica que permita que eles colaborem mutuamente para a solução de um mesmo problema central.

FIGURA 4
Interligação de teorias para a formulação de programas integrados

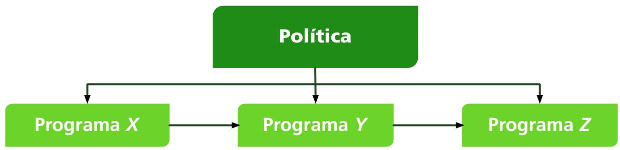


Elaboração do autor.

Descrição: O diagrama, em tons verdes, apresenta uma estrutura da "teoria da mudança" aplicada a diferentes programas. Ele mostra como uma política se desdobra em três programas distintos que contribuem para uma mudança geral prevista pela política pública. A leitura segue de cima para baixo e da esquerda para a direita. No topo, há um retângulo preto com o texto "teoria da mudança". A partir dele, saem três setas que levam a três blocos principais emparelhados horizontalmente, com as inscrições: Teoria do programa "a", "b" e "c". Abaixo de cada retângulo da teoria do programa, há uma sequência retângulos com as inscrições: resultados e, depois, impactos de cada programa, e o mesmo ocorre para os retângulos ao lado, com a teoria, resultados e impactos de programas "b" e "c". As linhas convergem para uma caixa centralizada na parte inferior e com o texto que diz "mudança" (impacto geral da política previsto pela teoria).

Por essa interligação, a política se torna capaz de abrir um guarda-chuva de programas (figura 5) sem o risco de que ocorram vazamentos, ou seja, gastos de recursos de forma fragmentada, incoerente e injustificada.

FIGURA 5
Guarda-chuva da política



Elaboração do autor.

Descrição: O diagrama representa a relação entre uma política pública e três programas ("x", "y" e "z") que a compõem. A leitura segue de cima para baixo e da esquerda para a direita. No topo, há um retângulo verde-escuro com o texto "política". A partir dele, saem setas que conectam três retângulos verdes-claros, lado a lado, dos programas associados a essa política. Além disso, há setas da esquerda para a direita indicando que os programas estão interligados entre si.

Uma boa teoria da mudança é aquela que proporciona uma compreensão inteligível ao público sobre qual problema escolher, o que justifica e orienta uma aposta sobre o que fazer (intervenção) e antecipa possíveis resultados que podem ser aguardados. O público é sempre a base da escolha de um problema, seu alvo, sua prioridade.

Assim como para se apagar um incêndio é preciso encontrar e intervir sobre a base do fogo mais do que sobre as labaredas que são suas consequências, ou quando para cessar um vazamento é preciso encontrar sua fonte, e não juntar baldes, para lidar com as consequências mais graves de um problema é preciso puxar o fio da meada de suas causas fundamentais.

Esse processo de descoberta e explicitação das conexões lógicas é, em si, a construção da teoria. Por isso, a teoria da mudança é o primeiro esboço, normalmente bastante estilizado, feito em grandes linhas, sobre o que fazer, onde atacar e que expectativas supor.

Como nem tudo o que pode e deve ser feito para a solução completa de um problema está sob a governança de uma única autoridade e de um único agente responsável, a intervenção propugnada por uma teoria da mudança demanda uma atuação coordenada com outros agentes e organizações, tanto governamentais quanto da sociedade civil. É isso o que garante, além da governança sobre alguns aspectos do problema, governabilidade para lidar com outros aspectos que fogem à governança desse ator. É o que também obriga que soluções que almejam grande impacto e pretendem ser sustentáveis tenham que ser amplamente pactuadas. Não podem ser tomadas pela canetada de uma única pessoa.

A teoria, a partir de um referencial e de uma abordagem sobre o problema, cumpre o papel *ex ante* de também servir de roteiro de interlocução em prol do que chamamos de agenda – a atenção e o interesse mútuo na solução de um problema, visando a um alinhamento de expectativas e a um acordo em torno de uma proposta de intervenção.

A análise *ex ante* parte primeiro do propósito de investigar para, em seguida, propor. Uma das maiores dificuldades é justamente entender, desde o início, que se deve partir de uma análise do problema, e não de uma solução pronta e acabada. É a análise do problema e, depois, a estratégia para atacá-lo que deve conduzir o raciocínio e justificar a escolha posterior de uma solução.

Esse primeiro cuidado é essencial para que a análise *ex ante* possa ser levada a cabo e tire conclusões bem fundamentadas, evitando problemas de viés e orientando, de modo preciso e apropriado, as ações que se seguem.

1) Definir qual o escopo e o fundamento da política, ou seja, o conceito, a legitimidade e o propósito da política.
2) Ver se a política tem ou não uma razão de ser como iniciativa daquele governo, em função de que e de quem (de qual público) ela se justifica e se isso tem condições de tornar-se prioridade da ação do Estado, envolvendo outros entes.
3) Observar se, consequentemente, a política tem os devidos programas a ela associados. Eles têm razão de existir? Da forma como estão organizados, contribuem ou não para a superação do problema central escolhido pela política? Incidem de fato sobre um conjunto de causas-raízes daquele problema?
4) Verificar se cabe ou não ao agente formalmente responsável por aquela política ou programa o tipo de governança que exerce sobre o problema central da política ou se isso caberia a agentes mais bem situados, institucional, política e administrativamente, para a sua consecução.
5) Confirmar se os objetivos estão explícitos, claros, e se já foram ou estão sendo cumpridos plenamente ou, pelo menos, parcialmente, com base em informações confiáveis e bem providas, geradas por um sistema de monitoramento e avaliação que permita aferir resultados parciais ou finais de modo fidedigno.
6) Conferir se há alterações por fatores estruturais na lógica do problema que justifiquem uma revisão dos pressupostos da política e da estratégia de intervenção dos programas.

Outra precaução fundamental é que toda análise *ex ante* parte do princípio de que se deve questionar qual o conceito e o sentido da política – sua razão de ser – para que se possa concluir se o que se faz é cabível de ser feito ou não. Portanto, não faz sentido verificar se o que é feito está bem ou mal feito se não se sabe com que propósito se fez aquilo. Se sim, pode-se ir adiante e questionar se o que está feito está bem feito, se há algo que possa ser aprimorado, se é oportuno e viável fazer mais (expansão) ou menos (restrição). Esses requisitos da análise *ex ante* permitem que se passe o bastão para a avaliação *ex post*, quando os programas, *a posteriori*, já estarão estruturados e as ações já terão ganhado vida.

A sequência lógica, portanto, abrange *concepção* → *modelagem* → *execução*, sendo a concepção a arquitetura do que será feito; a modelagem, sua engenharia ou *design*, a prototipagem, especificação, cálculo, recrutamento de recursos e montagem dos processos; e a execução, o momento da ação, a concretização do que se pensou e previu, a "mão na massa". Assim, a concepção é o campo da política; a modelagem é o momento dos programas; e a execução é a hora da implementação por meio de ações.

2.2 A teoria da mudança

Uma teoria pode e deve ser entendida como uma espécie de narrativa, ou seja, uma explanação sobre a sequência de ocorrência de um fenômeno e também sobre as expectativas de alteração dos resultados dessa sequência se alguma intervenção ocorrer no meio do caminho. Em políticas públicas, boas teorias nos ajudam não apenas a raciocinar sobre como os problemas ocorrem, mas sobretudo por que ocorrem e com a interferência de que atores.

Para se conceber uma política, tudo começa com a formulação da teoria que a fundamenta e que justifica determinada intervenção em prol de uma grande mudança.

Relembrando, uma boa teoria precisa ser capaz de:

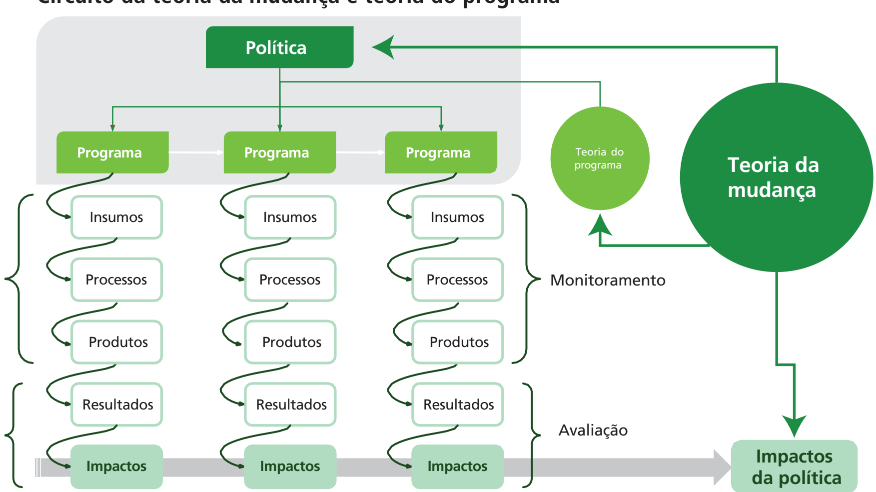
- definir e explicar um problema que tenha sido escolhido como problema central a partir da identificação de suas causas e consequências (graficamente, por meio de um mapeamento explicativo de problemas);
- indicar a estratégia de intervenção, ou seja, a escolha dos problemas prioritários a serem atacados de modo organizado e integrado, conforme uma solução adequada; e
- formular uma expectativa de resultado, o qual deve ser palpável, mensurável ou qualificável quanto a superar ou mitigar as consequências mais danosas do problema.

Se a política não fornecer esses ingredientes mínimos, é sinal de que houve uma falha essencial em sua formulação original. Já se a política estiver de fato baseada em um mapeamento bem estruturado, os programas estarão direcionados a atuar com foco em problemas bem definidos e centrais. Se todos os programas realmente estiverem coerentemente associados a um mesmo problema comum (central), eles terão alguma interconexão entre si.

Como foi dito, esse cordão umbilical é proporcionado pela teoria. Quando a teoria de fato se presta a tanto, o resultado é que a política já nasce de uma visão que integra sua concepção à modelagem dos programas, ao monitoramento das ações e dos produtos, e à avaliação dos resultados e impactos (Jannuzzi, 2014; 2016; Garcia, 2015a). Tal amarração favorece intervenções sinérgicas, em que os programas se encaixam de fato à política e "conversam" entre si. São distintos, mas, ao mesmo tempo, complementares.

É pelas mãos da teoria que o problema pode ser reescrito na forma de política pública (figura 6). O mapeamento explicativo do problema, transformado, torna-se uma matriz explicativa que pode ser lida e narrada na vertical e na horizontal. Na vertical, os problemas que eram causas-raízes serão transformados em programas distintos, capazes de organizar e hierarquizar um naipe de problemas, conforme uma estratégia de intervenção.

FIGURA 6
Circuito da teoria da mudança e teoria do programa



Elaboração do autor.

Descrição: O diagrama representa como uma teoria da mudança influencia uma política pública e a teoria dos programas associados a essa política. A imagem mostra a conexão que interliga essas diferentes esferas até seus componentes mais operacionais,

como insumos, processos e produtos, até resultados e impactos que retroalimentam esse circuito. Da direita para a esquerda, há, no canto superior, uma esfera grande em que está escrito: "teoria da mudança". Dela saem setas em dois fluxos: para a política e para a esfera menor da teoria do programa, que se conecta e irriga o fluxo dos programas. Cada retângulo de um programa, abaixo da política e alimentado pela teoria do programa, se desdobra em insumos, processos e produtos, que são abarcados pelo símbolo matemático de uma chave que indica que essa é a fase de monitoramento. Na sequência, resultados e impactos, com uma chave que aponta que essa é a fase da avaliação.

Na horizontal, os programas devem ser complementares e "conversar" entre si. Afinal, problemas são como uma família. Eles têm parentesco entre si, têm similaridades, afinidades e caminham juntos uns com os outros. Como dizia o grande poeta Paulo Leminski, "problemas têm família grande e, aos domingos, saem todos a passear: o problema, sua senhora e outros pequenos probleminhas" (Leminski, 2013, p. 195). Uma política com programas integrados é aquela que faz a amarração de um circuito de intervenções, tornando-se capaz de cercar uma miríade de problemas e impedir que eles continuem conjugados em suas perturbações.

2.3 Um exemplo

No exemplo hipotético dado anteriormente, de uma política de erradicação da miséria, atribuiu-se o problema central (a miséria) à ausência de oportunidades de trabalho ou de empreendimento próprio, levando ao desemprego, empregos precários ou falência.

Essa primeira linha de problemas tem como causas, entre outras que podem ser levantadas, a baixa escolaridade, a condição de vulnerabilidade e o baixo dinamismo econômico – todas essas variáveis tornam as oportunidades mais restritas. Em consequência, os custos proporcionais são mais elevados para essas famílias, que consomem grande parte de sua renda em questões essenciais (alimentação, moradia, transporte), comprometendo a garantia de uma condição de vida digna.

A teoria da política preconizada nesse exemplo hipotético supõe que uma intervenção para proporcionar moradia digna e de baixo custo, renda básica e oportunidades de emprego de baixa escolaridade, associada a programas de educação de jovens e adultos e formação profissional, atacaria diretamente algumas das causas fundamentais da extrema pobreza e algumas de suas consequências. De modo complementar, espera-se que, ao sair da miséria, as oportunidades de mobilidade social se ampliem, seja para a primeira ou a segunda geração daquela família.

Esse exercício de explicitar as suposições da teoria é fundamental para deixar às claras quais são as apostas, as expectativas de resultados de longo prazo e, também, os pressupostos de médio prazo, ou seja, os programas e até mesmo os pontos de integração entre políticas e programas de diferentes áreas que precisam estar integrados.

É a teoria da mudança que define quais seriam os programas de sua coluna vertebral: um programa de renda básica; um programa de moradia para essa população de baixa renda; um programa de geração de emprego e renda e, finalmente, um programa de educação de jovens e adultos e de formação profissional.

3 REFORMULE OU REVISE A POLÍTICA

Se a política ainda não existe, proponha a sua criação com base na teoria da mudança. Se ela já existe, revise-a. Não formule do zero algo que já existe e sem verificar o que há de bom e pode ser retomado ou reforçado.

Mais importante: não siga adiante no detalhamento de programas sem ter clareza de que o primeiro passo será dado na direção certa. Antes de traduzir uma teoria da mudança em uma teoria do programa e de realizar sua modelagem, na forma de uma programação, revise, consolide e, se preciso, reformule a concepção fundante das ações. Veja se ela está concebida de maneira clara, transparente, consistente em termos lógicos e com lastro em pesquisa com critérios científicos.

Não se parte para uma remodelagem de programas sem haver revisado e, quando preciso, reformulado a política. É preciso cautela inclusive para analisar se os fundamentos que levaram aos atuais programas continuam válidos e se mudanças incrementais ou de otimização podem ser ainda boas apostas.

Às vezes, em vez de mover montanhas, é mais simples abrir um túnel. Contenha a megalomania e a "fracassomania", a ideia de que nada presta, tudo está errado e que sempre precisamos começar do zero (Hirschman, 1971).

3.1 Exemplo de exercício de revisão da política

Transforme a lista com tudo aquilo que tem nome de política e de programa em um questionário. Retire do tema ou problema toda qualificação que seja política ou programa. Por exemplo, se houver uma política de habitação, de saneamento básico, programas de construção de moradias, de urbanização de assentamentos precários (favelas, palafitas), de regularização fundiária, sua lista será simplesmente: habitação, saneamento básico, construção de moradias, urbanização de assentamentos precários (favelas, palafitas), regularização fundiária.

Com base no referencial de análise e nos conceitos de política, programa, ação, instrumento, ferramenta, produto ou serviço, resultado e impacto, classifique cada uma das intervenções. Dessa forma, cada item poderá ser reclassificado não com base em seu *status* atual, e sim quanto ao referencial de análise adotado.

Peça que cada integrante do GT faça sua classificação individualmente. Esse exercício pode ser uma espécie de "dever de casa", ou seja, uma atividade prévia à reunião do GT. Quando ocorrer a oficina de trabalho, forme grupos de até cinco

integrantes. Depois, peça o relato de cada grupo e abra a discussão. Veja os consensos e as divergências. Indique um relator para consolidar essa discussão.

Com isso, o GT terá produzido um novo capítulo fundamental da análise *ex ante* da política, apontando o grau de consistência do que existe atualmente. O contraste com o referencial adotado irá revelar se, por acaso, algumas questões tratadas até então como objeto da política talvez tenham escopo mais de programa ou de ação ou se são, na verdade, entregas de produtos e serviços.

Não se preocupe em obter grande grau de consenso nesse primeiro momento. Os exercícios subsequentes irão amadurecer as visões, as conclusões e as ponderações. A análise é um processo em que suas fases concluídas podem e devem ser submetidas a sucessivas revisões.

O exercício seguinte é o de fazer uma segunda rodada de confronto, dessa vez, com a nuvem de problemas. A pergunta é: como as políticas e programas se aproximam ou se distanciam da nuvem e dos naipes de problemas? O que se quer com isso é entender melhor se a maneira como a política e seus programas estão organizados respeita alguma lógica de compreensão sobre o problema. A rigor, problemas maiores e mais complexos deveriam ter escopo mais robusto, servindo de guarda-chuva dos demais.

Finalmente, apresente o mapa explicativo do problema. Pergunte em que medida as políticas e os programas respondem ao mapa? Qual problema de política tem escopo suficientemente amplo para dar conta do problema considerado como central no mapa explicativo? Isso está refletido na arquitetura da política? Esse tipo de problematização incide sobre um desafio essencial: construir políticas mais integradas, em que os programas não apenas estejam bem hierarquizados, mas tenham vasos comunicantes com problemas correlacionados.

Em nova rodada de perguntas, questione o quanto a atuação governamental está ou não orientada para tratar consequências e se esquecendo de atuar sobre as causas mais importantes.

Em seguida, pergunte: há problemas causais fora da abrangência da política? Há programas dedicados a eles? A atuação está muito concentrada em algum dos cantos da nuvem, mais que em outros? Existe alguma razão estratégica para tal ou isso simplesmente denota uma atuação descompensada e movida mais pela inércia burocrática ou pela pressão de coalizões de grupos de interesse? Da forma como está, a política e seus programas respondem aos desafios presentes?

Da mesma forma que nas demais atividades, os grupos discutem e os relatores consolidam um relatório em plenário. Tanto os consensos quanto os dissensos e dúvidas precisam estar registrados. Eles serão úteis a todo o processo de apoio à decisão: na recomendação; no levantamento de questões que envolvem pactuação política; no mapeamento de riscos a serem levados em conta para que as autoridades dirigentes decidam evitar, mitigar ou assumir o risco.

As conclusões desses exercícios sequenciados refinam a análise inicial e consolidam uma compreensão mais aprofundada sobre o que tem sido feito por órgãos e agentes públicos, o que não faz mais sentido, ou nunca fez, e, consequentemente, o que precisa mudar na arquitetura da política para motivar uma nova engenharia dos programas.

Como se percebe, todo o processo é feito para escolher questões a serem discutidas, abrir o debate para que ideias surjam orientadas pelo referencial e produzir e refinar (afunilar) conclusões úteis à tomada de decisão.

A análise serve como roteiro de diálogo e compreensão sobre a situação das políticas e programas e de reflexão sobre inconsistências, equívocos e ineficiências que precisam ser expostas e questionadas com bons fundamentos.

4 TESTE E VALIDE A TEORIA DA MUDANÇA ANTES DE SEGUIR ADIANTE

Assim como projetos de arquitetura precisam ser levados a quem decide construir ou reformar uma casa, as primeiras conclusões do GT precisam ser apresentadas aos dirigentes.

No entanto, como quem vive ou viverá em uma casa não é apenas quem decide e supervisiona sua construção, a análise deve ser levada também a uma variedade de agentes públicos e da sociedade civil que "habitam" aquela questão de política pública. Além dos dirigentes, diretores e gestores, os conselhos de políticas públicas, membros de comissões parlamentares temáticas, painéis de especialistas e todo o público interessado, por meio de audiências ou consultas públicas, podem ser chamados a ver, reagir, dialogar, criticar e propor.

Esse processo pode levantar aspectos a serem revisados ou aprofundados. Também é uma oportunidade de divulgar o trabalho do GT, além de servir para apontar muitas questões que devem ser tratadas e desenvolvidas a seu tempo, na modelagem dos programas e, depois, no mapeamento das ações, em seus processos e atividades.

Não adianta partir para a modelagem de programas se a política não estiver devidamente validada e pactuada. Qualquer exercício posterior precisa ter o sinal verde para entrar nos detalhes de programação.

Caso a análise *ex ante* considere que não há grandes alterações a se fazer no âmbito da política, que o problema central, a explicação causal, o público a que ela se destina, os objetivos e a teoria da mudança são adequados, não há o que validar. Nesse caso, a conclusão é que a concepção é correta. Os programas é que podem estar errados, ou não estarem sendo implementados.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. **Elementos conceituais para o catálogo de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 50).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015a. p. 17-54. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf.

HIRSCHMAN, A. O. **A bias for hope**: essays on development and Latin America. Nova Haven: Yale University Press, 1971.

JANNUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio-ago. 2014.

JANNUZZI, P. de M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. Nova York: Harper Collins, 1984.

KOGA, N. M. *et al*. Análise de políticas públicas e uso de evidências pelas burocracias: proposta de um modelo analítico para exploração das fontes que informam as políticas públicas no caso brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 24, p. 29-40, 2020.

LASSANCE, A. **Recuperação ou reconstrução econômica?** As opções do Brasil diante de uma crise sem igual e de soluções globais assimétricas. Brasília: Inesc, 2020. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Lassance-Recupera%C3%A7%C3%A3oOuReconstru%C3%A7%C3%A3oEcon%C3%B4mica_Setembro-2020.pdf.

LEMINSKI, P. **Toda poesia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

PARTE II

SISTEMAS E CICLOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

CAPÍTULO 5

DESIGN: MODELE OS PROGRAMAS

1 EXPLICITE A TEORIA DO PROGRAMA

Se a reformulação da política passar no teste de validação, pode-se partir para a modelagem dos programas.

As grandes mudanças inseminadas por uma política, como se sabe, são gestadas pelos programas e só ganham vida com as ações.

O passo seguinte necessário para esse processo de inseminação é transpor a teoria da mudança – que é ampla, genérica e de longo prazo – para uma teoria do programa ou teoria da programação.

O programa transforma a visão macro da política em uma incursão pela dimensão micro dos insumos e processos, de modo a transformá-los em produtos e resultados mais específicos.

Enquanto a teoria da mudança, para a política, tem como horizonte o longo prazo, pois mira impactos, a teoria do programa vislumbra resultados que já podem ser obtidos no médio prazo. Subsequentemente, pode-se elaborar uma teoria da ação, debruçada sobre a gestão de curto prazo, mapeando processos que levem à entrega quase imediata de produtos e serviços.

Esses detalhamentos não podem e nem devem ser feitos todos ao mesmo tempo. A governança da política, dos programas e das ações é multinível. A realidade de cada tipo de governo e mesmo de diferentes órgãos públicos é bastante eclética. Esquematicamente, vamos supor que dirigentes políticos estejam incumbidos da governança superior, a governança sobre a política; que diretores, que são os burocratas de alto e médio escalão, são responsáveis por programas; e que gestores, também conhecidos como burocratas de "nível de rua", se incumbem da ação.

Como ensinam Cassiolato e Gueresi (2015, p. 307-308), a pedra de toque de uma boa teoria do programa, que elas chamam de teste de consistência lógico, consiste em verificar em que medida essa teoria é capaz de

> descrever a lógica da intervenção com hipóteses, verificando uma série de assertivas *se – então*: considerando as percepções sobre os fatores-chave do contexto, se utilizo tais recursos, então implemento tais ações; se tais ações são executadas, então obtenho tais produtos para grupos de beneficiários. Se tais produtos são realizados, então alcanço os resultados intermediários. Se resultados intermediários ocorrem, então obtenho resultado final que irá levar ao alcance do objetivo da intervenção.

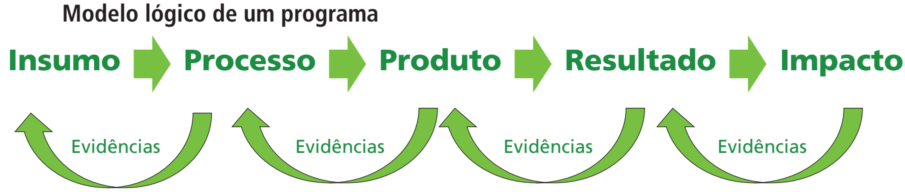
Podemos chamar a aplicação de uma teoria do programa de modelagem, na medida em que utilizamos um modelo lógico. Esse modelo transforma um braço da teoria da mudança, aquele que justifica a existência do programa, em uma matriz de sequenciamento de insumos que serão utilizados em processos e ações, o que, por sua vez, irá gerar produtos – os quais conduzirão a resultados que, se persistirem ao longo do tempo, contribuirão para efeitos mais amplos e de longo prazo, a que chamamos de impactos.

Conforme preconiza Weiss (1998, p. 62, tradução nossa),

> uma teoria de programa geralmente inclui (a) insumos do programa, como recursos e condições organizacionais; (b) atividades do programa, que representam a maneira pela qual o programa é implementado; (c) resultados intermediários – isto é, a cadeia de respostas que as atividades provocam, as quais se espera que levem a: (d) resultados desejados.[1]

Portanto, o que a comunidade de especialistas em avaliação chama de teoria do programa é, na prática, uma teoria da programação. Sua sequência lógica é o *design* ou modelagem. A teoria do programa traça uma linha de raciocínio que conduz ao cumprimento prático de um propósito mais amplo, a partir de passos devidamente especificados (figura 1).

FIGURA 1
Modelo lógico de um programa

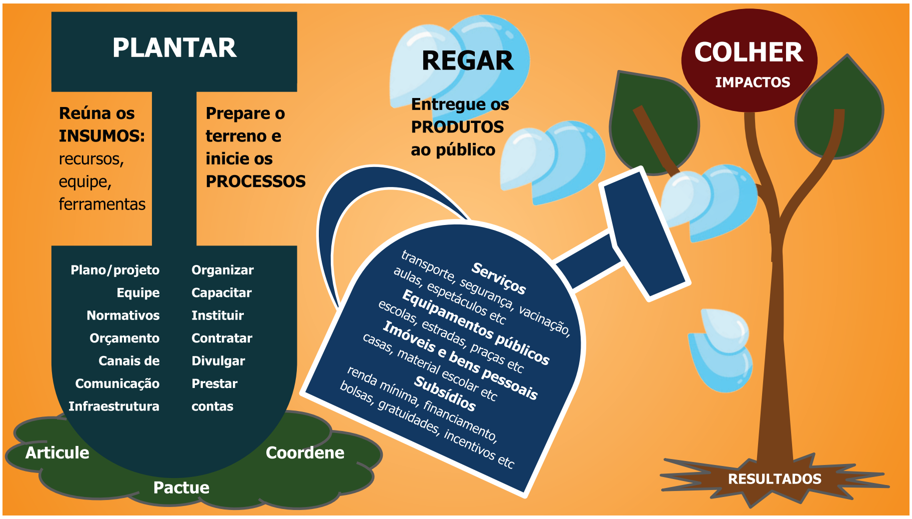


Elaboração do autor.

Descrição: Um diagrama mostra um fluxo que vai de "insumo", "processo" e "produto" até "resultados" e "impactos", conectados por setas, da esquerda para a direita. Em sentido contrário (direita para a esquerda), setas côncavas com a inscrição da palavra "evidências" em seu bojo, indicam que o fluxo é retroalimentado pelas informações de cada momento.

1. "*A program theory usually includes (a) program inputs, such as resources and organizational auspices; (b) program activities, wich represent the manner in which the program is implemented; (c) interim outcomes – that is, the chain of responses the activities elicit, which are expected to lead on to: (d) desired results*".

FIGURA 2
Sequência da modelagem



Elaboração do autor.

Descrição: Um infográfico traz os desenhos de uma pá, onde se vê escrito "plantar"; um regador, com a palavra "regar"; e uma planta, onde se diz "colher". Esses elementos mostram o ciclo de vida de uma política e os momentos de se monitorar e avaliar sua evolução. Na pá de plantar, se pede: "reúna os insumos" (recursos, equipe, ferramentas) para que haja planos ou projetos, normativos, orçamento, canais de comunicação e infraestrutura. Ainda junto à pá, se diz: "prepare o terreno e inicie os processos", assim detalhados: "organizar", "capacitar", "instituir", "contratar", "divulgar" e "prestar contas". No solo onde a pá está apoiada, se pede: articule, pactue e coordene. À direita da pá, acima de onde está o regador, se diz "regar", com a explicação: "entregue os produtos ao público". O regador tem sobre si quatro palavras que funcionam como categorias, seguidas de seus elementos: "serviços", que engloba transporte, segurança, vacinação, aulas, espetáculos etc.; "equipamentos públicos", que engloba escolas, estradas, praças etc.; "imóveis e bens pessoais", que engloba casas, material escolar etc.; e "subsídios", que engloba renda mínima, financiamento, bolsas, gratuidades, incentivos etc. Por fim, à direita, a planta tem em seu topo um fruto vermelho com a inscrição "colher impactos". Em suas raízes, a inscrição "resultados".

O modelo é também uma matriz justamente porque ele deve ser lido coerentemente na direção vertical e horizontal. Na vertical, o modelo ordena e hierarquiza cada passo. Na horizontal, integra uma sequência de passos. De certa forma, o modelo lógico aproxima-se muito de uma lógica algorítmica. Ele estabelece um passo a passo em que não apenas os fatores (insumos) são importantes, mas a ordem e as operações fazem muita diferença.

Um bom sequenciamento lógico de insumos e processos é essencial para que se possa estimar metas de produtos, resultados e impactos mais realistas, precisos e aderentes aos objetivos da política. Assim, fecha-se um longo ciclo virtuoso que começa na estratégia e termina com os impactos de longo prazo, tudo acompanhado pelo monitoramento e pela avaliação.

Dessa forma, a governança superior da política pode se ater à condução da estratégia, ao monitoramento dos passos a serem dados e à cobrança de resultados e impactos no tempo certo. Isso garante às autoridades dirigentes o controle sobre os rumos e, ao mesmo tempo, possibilita a necessária flexibilidade operacional da implementação por quem tem funções diretivas e gerenciais. A governança, se bem resolvida, permite que cada um atue em raia própria, evitando, na medida do possível, atropelos e entrechoques desnecessários. Em bom português, esse trato evita que dirigentes, diretores e gestores se atrapalhem uns aos outros.

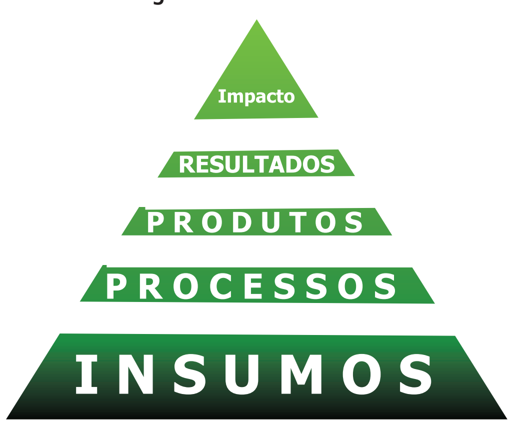
A pactuação desse tipo de abordagem se vale de teorias, metodologias e técnicas aprimoradas em um longo processo de aprendizado e remonta, entre outras, à teoria de sistemas (Easton, 1953), aos acúmulos da comunidade de avaliação (Jannuzzi, 2014; Vedung, 1997; Weiss, 1998), ao citado planejamento estratégico de projetos orientado por objetivos (Ziel-Orientierte Projekt Planung – Zopp), ao planejamento estratégico situacional (Matus, 2006) e ao uso de modelos lógicos (Cassiolato e Gueresi, 2015; Newcomer, Hatry e Wholey, 2015).

Embora pareça, à primeira vista, algo que não tem muita chance de prosperar em um ambiente político avesso a questões de ordem técnica, a expectativa é justamente que possa ocorrer o contrário. Essa abordagem induz a que todos clarifiquem seus objetivos, propósitos e meios. A implementação pode tornar mais transparente e evidente seus passos, orientando em que momentos pode ser cobrada quanto a prazos de entrega de produtos, resultados e impactos, que é o que mais deveria interessar aos dirigentes.

2 O CIRCUITO DOS INSUMOS AOS IMPACTOS

2.1 Comece pelo topo da pirâmide

FIGURA 3
Construção de um modelo lógico



Elaboração do autor.

Descrição: Um infográfico com uma pirâmide, lida de baixo para cima, tem, em sua base, a inscrição "insumos". No patamar seguinte, "processos". Depois, logo acima, "produtos". Na sequência, "resultados". Por fim, no topo da pirâmide, "impactos". A imagem representa um fluxo que se afunila, exigindo grande esforço para ser erguido e se chegar a patamares mais elevados.

Embora normalmente se faça a construção dos modelos lógicos a partir dos insumos até chegar, por último, aos impactos, o mais adequado é fazer justamente o inverso. Deve-se partir dos objetivos e das definições estratégicas da política, em termos dos problemas prioritários e dos impactos e resultados esperados e, daí, deduzir toda a construção do modelo lógico até sua base de insumos e processos. Para a construção de um programa, da mesma forma como na construção de uma pirâmide, primeiro se pensa na altura que se pretende que ela alcance para, a partir daí, calcular qual o tamanho da base que será necessária para sustentá-la. É dos impactos pretendidos que se deduzem quais os resultados necessários para alcançá-los. Consequentemente, os resultados são gerados por produtos. Por sua vez, produtos, sejam eles bens ou serviços, são produzidos pelos processos. Os processos só acontecem se houver insumos suficientes.

Na analogia que liga uma política a seus programas e, respectivamente, às ações desses programas, a política foi definida como a arquitetura; o programa é a engenharia; a ação, a obra. Portanto, o início de tudo é a concepção. O projeto de arquitetura vai muito além de esquadrinhar quantos cômodos terá aquela construção. A arquitetura parte de um conceito pensando em um impacto, ou seja, projeta o estilo de vida que aquela pessoa poderá desfrutar nessa construção. A engenharia vai estimar o que será necessário para concretizar o projeto e a maneira mais apropriada para executá-lo. Finalmente, a obra vai usar os insumos em um processo construtivo para entregar um produto: a casa construída.

Assim como a pirâmide ilustra, são necessários muitos insumos para serem geridos por vários processos. Muitos processos devem ser acionados até entregar um conjunto de produtos. Os produtos serão imprescindíveis de serem entregues continuamente para gerar alguns resultados. Cada resultado, por fim, precisará de um ciclo de maturação até começarem a induzir pelo menos um grande impacto da política.

O impacto é a grande transformação que se pretende produzir nas condições de vida de uma população ou de um grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade, diante de desigualdade e iniquidades como a pobreza, a discriminação, a imposição de barreiras e de riscos à vida. Os resultados são os benefícios que as pessoas recebem ou usufruem a partir do acesso a determinados produtos. Os produtos, por sua vez, são entregas, na forma de bens materiais ou serviços de consumo ou uso imediato. Uma escola, uma unidade de saúde ou uma praça são produtos. O avanço na escolarização de crianças e adolescentes, a redução da incidência de doenças e o aumento das práticas de lazer são resultados. A formação profissional e a preparação para o trabalho e para a vida em sociedade; a elevação da expectativa de vida e a maior sociabilidade e harmonia da vida comunitária são impactos.

Imagine um programa como o Farmácia Popular, que distribui medicamentos gratuitos para pessoas com diagnósticos de diabetes, hipertensão e colesterol alto, entre outros. O objetivo maior de uma política de saúde é promover uma vida saudável e salvar vidas, mitigando fatores de risco e também tratando casos graves. Combinado com a estratégia de saúde da família, que monitora e acompanha a condição de saúde da população, o Farmácia Popular atua para diminuir a incidência de mortes por complicações decorrentes dessas comorbidades citadas. O impacto desses programas está em reduzir a taxa de mortalidade causada por essas doenças. O resultado que se quer é controlar os níveis de glicemia, de pressão sanguínea e de colesterol das pessoas. Os produtos a serem entregues para que os resultados e impactos sejam alcançados são consultas, exames, remédios e orientações. Os processos necessários para proporcionar a existência desses programas que oferecem esses produtos são muitos: unidades de saúde funcionando; equipes capacitadas atuando regularmente; consultas e exames agendados; visitas domiciliares marcadas; equipamentos em uso, consertados ou substituídos; remédios solicitados, recebidos e guardados em estoque, nas unidades de saúde ou nas farmácias credenciadas; entre tantas outras providências. Para cada uma dessas providências, que são processos executados continuamente, é preciso prever e garantir os insumos: recursos financeiros; equipe; farmácias próximas identificadas como aptas para serem credenciadas; normas, protocolos, manuais, planos etc.

Quando se chega nesse nível de detalhe, é possível fazer o caminho inverso. A partir dos insumos disponíveis e dos processos estimados, sabe-se, por exemplo, quantos produtos estarão disponíveis: quantas consultas, exames e remédios serão ofertados? Quantas pessoas podem ser atendidas? Isso é muito ou pouco, diante da demanda prevista? Se todas as pessoas estiverem sob a cobertura do programa, quanto se espera de sucesso na redução desses fatores de risco? Daí, quanto se espera reduzir das mortes causadas por esses fatores? Quantas vidas se pode dizer que foram salvas graças a essa intervenção do Estado, por meio de uma estratégia de saúde com seus respectivos programas?

Portanto, comece do geral para o específico; da política e sua concepção para o programa e sua programação; do mais abstrato para o mais concreto. Depois, faça o caminho de volta, dos insumos até os impactos, e certifique-se de que a estratégia olha para o horizonte, mas anda com os pés no chão.

2.2 Insumos e processos

Plano, equipe, orçamento, normativos e meios de comunicação são alguns dos insumos básicos de qualquer programa.

Consultar (ou "auscultar"), pactuar, institucionalizar (aprovar novas normas ou usar as que já existem), contratar (terceiros), divulgar e entregar (inaugurar) são as ações básicas dos processos de cada programa.

Esta é uma regra básica: não há processo que possa existir sem um insumo correspondente. Insumos e processos são dois lados de uma mesma moeda, assim como uma chefe de cozinha não pede para comprar insumos que não sejam os necessários para prover o seu cardápio.

Tomemos novamente o exemplo hipotético de uma política de habitação. Digamos que exista um programa de urbanização de áreas de risco. Os recursos orçamentários são certamente um dos insumos mais importantes. Eles são uma condição para a execução de obras.

Antes disso, porém, será necessário um projeto básico de urbanização. Depois, o licenciamento urbanístico (ambiental, dos órgãos de infraestrutura, bombeiros e defesa civil, entre outros). O projeto é um insumo necessário para acionar vários processos: o licenciamento, a licitação das obras, o empenho, a ordem de serviço etc.

Os processos, para fazerem jus ao nome, precisam estar ordenados. Por exemplo, entre as várias ações necessárias – que em alguns casos podem ser chamadas de *projeto* –, as obras de saneamento e drenagem pluvial deveriam preceder as de pavimentação. O orçamento, como insumo, precisará passar pelo processo de execução orçamentária, envolvendo empenho, liquidação e pagamento.

O plano ou projeto básico é um insumo porque ele é, por enquanto, apenas uma proposta – uma aposta associada a uma previsão de gastos. Na analogia com a culinária, é como se, além dos ingredientes, se preveja, como insumo, fazer a própria lista de compras; e como processo, comprar os ingredientes no mercado.

De modo semelhante, o plano é um requisito para se prever desde o primeiro processo, para que haja uma proposta orçamentária que deve ser aprovada e depois um orçamento que deve ser executado. Apresentar o plano aos órgãos responsáveis, anexar pareceres favoráveis, revisar se houver pareceres contrários, submeter à consulta pública, incorporar sugestões e licenciar são processos.

2.3 Produtos, resultados e impactos

A primeira obra a ser entregue será o primeiro produto do programa. A quilometragem de ruas pavimentadas com drenagem e saneamento são produtos. Quando as áreas estiverem com essas obras concluídas e recebido também água, luz e equipamentos públicos (praças, escolas, postos de saúde, por exemplo, que são produtos), o grande resultado do programa terá sido obtido: a urbanização daquela região.

Qual o impacto desse programa? A distinção entre um resultado e um impacto é importante porque, mesmo na literatura especializada em avaliação, essa distinção não é explicada de forma simples e direta. Muitas vezes se confunde que a mensuração do impacto se dá quando se consegue utilizar alguma metodologia específica para medir resultados que podem ser diretamente atribuídos à intervenção. Embora certamente necessário, não é disso que se trata quando se fala em impacto.

É na dimensão dos impactos que se fecha o circuito que liga a política ao programa. O programa só faz sentido de existir se for para, com seus produtos e resultados, ajudar a alcançar os grandes objetivos (impactos). O impacto é a finalidade última, ou maior, de uma intervenção.

Pensemos na analogia de uma bacia hidrográfica. O principal "insumo" dessa bacia é a água. O "processo" é o fluxo, que "entrega" o principal "produto": o afluente ou o rio. O "resultado" do fluxo desses afluentes e rios pode ser, por exemplo, a formação de um lago, ou desaguar no oceano. O "impacto" dos rios ou lagos pode ser uma cheia ou uma baixa do volume de água. *Insumos*, *processos*, *produtos*, *resultados* e *impactos* estão entre aspas porque se trata de uma analogia: um fenômeno natural não é uma política pública ou programa.

Seguindo com a analogia, prejudicar os insumos diminui o fluxo, a tal ponto que pode comprometer a existência dos rios e do lago, ou o desaguar no oceano. Em uma situação de risco, o excesso de insumos, as dificuldades de fluxo (não desaguar no oceano com a devida vazão) cria impactos que podem causar outros tipos de problema. A morte de peixes, a inundação e destruição de lavouras e cidades, a falta de água potável em abundância são problemas derivados desse impacto.

Note que a definição desde os insumos aos impactos deve respeitar a governança sobre o problema. O monitoramento e a avaliação da situação das nascentes, dos fluxos e do nível dos rios e lagos são questões do campo hidrológico e dos órgãos responsáveis por isso. O impacto de alterações drásticas nessa condição interessa muito diretamente às áreas ambiental, agrícola, urbana e de defesa civil. Cada qual monitora problemas diferentes, com insumos, produtos, resultados e impactos distintos. É importante combinar duas atitudes: evite assumir o que está além de sua governança, mas mostre o quanto seu monitoramento e avaliação contribuem com alertas ou boas notícias para outras áreas de políticas públicas correlatas, com base em seus indicadores e na interpretação de suas evidências.

Imagine um órgão responsável por um serviço de monitoramento por drones capazes de fazer a aerofotogrametria, em tempo real e com bom nível de detalhe, da área de um município. Digamos que o serviço de drones se torne o principal instrumento de monitoramento do que ocorre nas diferentes localidades urbanas e rurais do município. Pode-se monitorar o trânsito, os parques, as matas, os bueiros e bocas de lobo, as nascentes.

O serviço é essencial. No entanto, reforçando mais uma vez, é a teoria que pode orientar as conclusões que podem ser tiradas do monitoramento e levar a uma visão dos impactos. Por exemplo, a teoria nos informa que a edificação de assentamentos urbanos em áreas de proteção ambiental que protegem as nascentes compromete o abastecimento de água de outras áreas urbanas. O desmatamento de matas ciliares leva ao assoreamento de rios, com riscos ao abastecimento e também de alagamento

da cidade, pois a mata funciona como uma espécie de esponja para a contenção do excesso de água em períodos chuvosos mais intensos. As consequências podem ser ainda piores se os bueiros estão destampados, e as bocas de lobo, entupidas.

O custo do uso de imagens por drones em um município só se justifica se o órgão responsável por esse serviço mostrar que fará mais que contar bueiros, vistoriar bocas de lobo e ver se as matas e as nascentes continuam lá. É preciso sempre vincular a atividade mais comezinha com impactos que contribuam para outras áreas de políticas públicas e com alertas que competem a outros órgãos, contribuindo, mas não competindo ou invadindo sua governança. Tal cuidado é necessário para não assumir competências, atribuições, louros e culpas indevidas, como o responsável pelo serviço de monitoramento se imaginar um órgão regulador ou de fiscalização e poder de polícia para a aplicação de multas.

No exemplo utilizado anteriormente, de urbanização de áreas de risco, a teoria da mudança política é uma teoria do impacto. A teoria previu, hipoteticamente, uma erradicação – portanto, 100% – das áreas de risco não urbanizadas, em dez anos (longo prazo), e sua redução em 30%, em quatro anos. Ou seja, de dez áreas de risco na cidade, três teriam que estar plenamente urbanizadas até o final do mandato, e as demais deveriam ter pelo menos seu processo iniciado.

A teoria da mudança da política foi que informou também qual a estratégia a ser utilizada. Por exemplo, antes de o programa existir, foi a política que fez o dever de casa de identificar as áreas de maior risco. Na teoria do programa, ao modelar a programação, essa diretriz estratégica se traduziu na priorização das três áreas de maior risco para a ação imediata dos órgãos públicos encarregados da urbanização.

Ao concluir o processo de urbanização, o impacto é exatamente o de reduzir em 30% as áreas de risco na cidade em quatro anos e erradicar qualquer localidade sob risco em dez anos, superando definitivamente o problema. A mensuração do impacto se dá associada a um indicador (percentual de áreas de risco na cidade) e a uma meta (uma redução em um prazo estabelecido: 30% em quatro anos; 100% em dez anos).

O impacto é rigorosamente calcado no objetivo de uma política, programa ou mesmo de uma ação. Ao mesmo tempo, o impacto torna o objetivo mais concreto. A meta de impacto mensura essa concretude. Por isso, o(s) impacto(s) nunca é(são) genérico(s), mas específico(s). Um impacto jamais pode ser megalômano. Ele não pode ser maior que o alcance da contribuição da intervenção sobre o problema. Pode-se supor impactos da urbanização de áreas de risco na elevação da expectativa de vida de uma população e na redução da mortalidade infantil? Sim, desde que haja formas de monitoramento de longo prazo em que a contribuição de uma obra de contenção de deslizamentos, de um posto de saúde com equipe do programa de saúde da família, com medição de pressão arterial, glicose e pronto atendimento de emergências tenha sido diretamente responsável por promover essa mudança.

O mais importante é ter evidências para contar uma história, quantitativamente e, também, qualitativamente, pois a ilustração de casos típicos e reais trazem exemplos vivos. Não se pode fazer extrapolações de impactos com base em meras suposições e sem as devidas conexões lógicas. Por exemplo: se for possível, demonstrar que foi a urbanização que garantiu a construção da unidade básica de saúde, o que permitiu que houvesse uma equipe de saúde da família, com o monitoramento das condições de saúde e o incentivo à mudança de hábitos, à realização de exames periódicos e à orientação no uso de medicamentos, o que foi decisivo para a redução da mortalidade e consequente elevação da expectativa de vida. A narrativa de política pública é, sempre, a construção comunicativa de uma sequência lógica compreensível, em seus pressupostos, e comprovável, em suas conclusões.

Como se percebe, programar a política e sequenciar as ações é essencial para que haja monitoramento e avaliação de forma adequada. O monitoramento dirá, tempestivamente, se os insumos estão sendo providos, se os processos estão sendo desenvolvidos e se, diante disso, os prazos serão cumpridos e as metas, atingidas.

O monitoramento é feito com o acompanhamento dos indicadores de insumo, processos e produtos. Esses indicadores funcionam como sensores para que qualquer problema ou ruído faça soar alarmes alertando sobre possíveis entraves e reviravoltas no processo, antes que seja tarde demais e muitos recursos tenham sido desperdiçados.

3 QUEM MODELA OS PROGRAMAS?

Não há como realizar a modelagem do programa sem envolver os diretores e gestores dos programas atuais. Há duas alternativas válidas sobre como isso pode ser feito: ou o grupo de trabalho (GT) abre oficinas de trabalho com as equipes dos atuais programas, promovendo sabatinas de perguntas sobre como reestruturá-los para atender aos novos requisitos da política previstos pela análise *ex ante*, ou o dirigente forma outro GT, incorporando os responsáveis por programas, para apresentar uma proposta de modelagem.

Em qualquer das alternativas, é essencial que a coordenação do GT original (o da política) continue a exercer a coordenação dos trabalhos seguintes. Assim, garante-se que alguém cumpra o papel de guardiã da concepção da política na modelagem dos programas. Afinal, o escopo dessa modelagem da programação deve se manter aderente ao que foi estabelecido e validado para a política. Do contrário, a já citada reformulação da implementação toma conta da modelagem e corre-se o risco de que os programas e as ações se distanciem das definições da política consolidadas pela análise *ex ante*.

A coordenação do GT estará não apenas habilitada a cumprir esse papel crucial como também estará capacitada para planejar e moderar reuniões com maior desenvoltura, dialogando, explicando e diminuindo possíveis arestas que são

muito comuns de ocorrer. Cabe aos diretores e sua equipe modelar os programas com base nos requisitos da política.

4 QUEM MAPEIA PROCESSOS

É apenas no detalhamento das ações e na seleção de indicadores e de metas que se obtêm maior clareza e precisão acerca de que resultados e impactos podem ser esperados, em prazos realistas, e de que indicadores de processos são essenciais ao monitoramento da implementação.

Como se percebe, a análise *ex ante* não é apenas um passo a passo. Representa a estruturação de um processo de elaboração que parte de aspectos mais elementares até atingir níveis mais sofisticados e detalhados de explicitação do circuito de implementação de uma política, o que se dá com uma matriz de programas integrados.

O ciclo da política começa com entregas mais diretas e imediatas (produtos) de cada programa, passa por resultados intermediários (médio prazo) e termina com impactos conjuntos, no longo prazo, que mostrem avanços na superação do problema.

5 QUANTO CUSTA? VALE A PENA?

5.1 Análise de custo-benefício e de custo-efetividade

Antes de implementar um programa, supõe-se que a organização só irá adiante se as ações previstas estiverem sob sua governança, evitando redundâncias e sobreposições (fazer o que outros já fazem).

Em seguida, deve-se fazer uma análise preliminar da relação custo-benefício do programa. A pergunta essencial dessa análise é: o custo dos insumos e processos empregados é menor que o valor dos produtos a serem entregues, na forma de benefícios ou serviços?

Por exemplo, digamos que um programa de segurança alimentar tenha como uma de suas ações a entrega diária de pão e leite em domicílios de famílias pobres. Para isso, são contratadas pessoas para buscar esses alimentos e entregá-los conforme um cadastro das pessoas mais pobres de um bairro. Além disso, regularmente uma equipe irá a cada domicílio, em veículos governamentais, para verificar se elas estão de fato recebendo sua cota de pão e leite.

O custo da contratação dos entregadores e de fiscalização provavelmente irá superar o valor gasto com a compra dos alimentos. A ação não se justifica na relação custo-benefício, principalmente se comparada com a alternativa de facilitar que essas pessoas possam ter contas bancárias e recebam recursos diretamente em suas contas, para que comprem o alimento que julgarem mais necessário e tenham, com a inclusão bancária, um leque a mais de oportunidades.

Recomenda-se que a análise custo-benefício seja complementada pela de custo-efetividade. Enquanto o custo-benefício concentra-se em contabilizar os custos de insumos e processos para a entrega de um ou mais produtos, o custo-efetividade olha os benefícios na dimensão dos resultados e, sobretudo, dos impactos. Por exemplo, digamos que, diante de uma tragédia em uma ilha, em decorrência da erupção de um vulcão, se resolva fretar um avião para levar água e comida às pessoas desabrigadas. Verifica-se que o custo da viagem de avião supera em muito o valor dos alimentos transportados. É, portanto, uma ação antieconômica. A ideia foi reprovada no cálculo do custo-benefício. Foi aventada, como melhor opção, transferir recursos para a localidade. No entanto, se os locais que poderiam fornecer esses alimentos na ilha também foram atingidos, essa opção não se mostra efetiva. Ela não atinge o objetivo preconizado pela intervenção. Ou seja, há casos em que ações que se revelam antieconômicas precisam ser feitas por serem as mais efetivas.

Em saúde, a literatura reforça que o gasto com atenção básica não apenas tem uma relação custo-benefício melhor como também um custo-efetividade maior, se comparado aos da atenção especializada. De todo modo, os gastos com atenção especializada precisam, ainda assim, ser realizados, pois a opção de não ter tratamentos especializados, como serviços de urgência, tratamentos e terapias intensivas representa a morte de pacientes.

Pode-se questionar se a análise custo-benefício não deveria preceder a própria modelagem. Para que modelar algo que não vale a pena? A questão é que o custo real de um programa só pode ser de fato mais bem estimado, em detalhes, mediante a modelagem. Aliás, muitos dos erros grosseiros cometidos em orçamentos de programas e ações governamentais vêm justamente do fato de esses detalhes não serem devidamente previstos e contabilizados. Além do mais, a modelagem é importante para se verificar quais os custos e os processos que estão onerando demais a ação.

Outra dúvida corriqueira é se o certo é falar em análise ou em avaliação custo-benefício. As duas formas estão corretas e são autoexplicativas. Uma análise custo-benefício é aquela feita antes de se lançar o programa e suas ações. Uma avaliação, portanto, *ex post*, pode chegar à conclusão que a análise está superada, que se equivocou quanto a alguns custos, para mais ou para menos, e corrigi-la.

Finalmente, há um passo importante a ser dado. Deve-se perguntar se: i) a organização conta com recursos suficientes para dar início à ação; ii) precisará de parcerias (por exemplo, em componentes que possam contar com trabalho voluntário) ou financiamento de outros governos ou de organismos internacionais; e iii) essas parcerias e fluxos de recursos são confiáveis?

Esses aspectos compõem o que se chama de análise de viabilidade. Alguns pontos que gerem incertezas fazem parte de uma análise de risco. Elas deveriam ser objeto de um tratamento à parte e da formulação do que se conhece como plano de contingência.

Em planos de contingência pergunta-se o que aconteceria se: i) as parcerias forem interrompidas; ii) os recursos internacionais não vierem; iii) o orçamento sofrer cortes; e iv) os insumos tiverem uma majoração muito elevada.

5.2 Análise de custo de oportunidade

Enquanto a análise custo-benefício pergunta se vale a pena realizar uma intervenção, diante dos custos e dos benefícios, a análise de custo de oportunidade pergunta se aquela intervenção é a mais apropriada a ser feita, diante de outras alternativas que teriam custo similar. Ou, dito de outra forma, por que a escolha por *a* é prioritária em detrimento de *b*.

O dilema entre alternativas para fundamentar uma decisão prioritária foi simbolizado na escolha hipotética entre manteiga ou armas (*guns or butter model*). Dado um limite de produção de bens, a suposição simples é a de que um país tenha que escolher entre alimentar melhor seu povo ou defender suas fronteiras. Considerando que são duas escolhas importantes, o impasse está em se pensar até quanto se pode investir no aumento da produção de bens de consumo (alimentos, por exemplo, representado pela manteiga) sem comprometer os gastos com defesa (armas), e vice-versa.

Pesando na tomada de decisão, os benefícios são a alimentação e a defesa nacional. O prejuízo está em que, se for feita uma escolha errada ou descompensada, haverá consequências a serem aventadas e justificadas.

O critério do custo de oportunidade deve ser levado em conta para se responder em que medida determinadas escolhas, com uma boa relação custo-benefício, também se justificam em termos do custo de oportunidade.

Por exemplo, quando se avalia a possibilidade de construção de um posto de saúde, se inclui o custo com material e mão de obra para a instalação do prédio e o custeio para o seu funcionamento (profissionais, água, luz, telefone, limpeza etc.). Imagina-se que o benefício de estender a atenção básica àquela comunidade desassistida justifique plenamente o custo, assim como o fato de que isso irá contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços de saúde, desafogando o atendimento de outras unidades.

Porém, é melhor construir uma unidade de saúde ou uma praça? Imagine que a praça pode significar uma melhoria na saúde física da comunidade, se as pessoas se tornarem menos sedentárias, e na saúde mental, pela maior interação social que proporcionará. É possível também imaginar externalidades positivas (bons efeitos colaterais) em termos de melhorias na segurança pública e na limpeza urbana, se a praça ocupa um lugar que até então era mal iluminado e servia de depósito de lixo.

Análises de custo de oportunidade se perguntam também se estamos fazendo a melhor escolha em termos de público. Será que o Estado tem gastado prioritariamente com quem mais precisa ou com os mais ricos?

6 CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Como se viu ao longo desta unidade, a análise *ex ante* de políticas públicas não é apenas uma metodologia e uma técnica, mas também uma abordagem. É uma maneira diferente de se raciocinar sobre problemas coletivos, coordenar processos de articulação e pactuação entre autoridades dirigentes de políticas, diretoras de programas e gestoras de ações governamentais.

É também uma linguagem a ser aprendida, com uma gramática própria. Existem maneiras mais corretas de se aplicar conceitos e interpretações para tornar esses processos mais inteligíveis, amigáveis e sustentáveis. O objetivo dessa gramática não é fomentar que pessoas muito especializadas no assunto conversem apenas entre si; é estimular que mais pessoas se especializem em ajudar muitas outras a expressar suas ideias da forma mais compreensível possível, sem ambiguidades, de maneira consistente e coerente.

Os fundamentos teóricos, as orientações metodológicas e os exercícios de aplicação prática são um primeiro passo de um longo aprendizado. Políticas mais bem concebidas e programas mais bem implementados dependem muito de se desenvolver esse aprendizado e de se fazer sucessivas revisões, justamente, com base nos dados de monitoramento e nas avaliações.

Os problemas públicos e a organização burocrática existente para resolvê-los já são suficientemente complicados. A tarefa da análise *ex ante* é organizar e facilitar esse esforço e descomplicar os dilemas que os acompanham. Sua função não é produzir estudos. É encontrar soluções. Estudos, análises, teoria, metodologia e conceitos da análise *ex ante* ou são ferramentas práticas, aplicadas à busca de soluções para problemas concretos, ou são perda de tempo e de recursos públicos.

Por isso, deve-se começar não pela análise em si e programando oficinas, mas convencendo dirigentes da importância desse trabalho e da relevância de dar prioridade e emprestar seu patrocínio a esse esforço de fôlego e extremamente útil. Deve-se mostrar os inúmeros benefícios que podem ocorrer na melhora da governança, na supervisão mais inteligente do monitoramento sobre a gestão, no foco em resultados, na melhor preparação das pessoas responsáveis pela gestão para o diálogo com os agentes dos órgãos de controle, na possibilidade de se gerar notícias positivas a todo momento e comemorar conquistas futuras que brotam a todo momento, em realizações presentes.

É preciso fazer desse processo uma oportunidade para que a organização e as equipes se conheçam melhor e entendam o que cada qual tem feito, e com que

avanços e com que dificuldades. A análise *ex ante* proporciona um excelente roteiro para o diálogo entre organizações e entre partícipes (outros governos, organizações civis) e especialistas, de modo organizado e metódico.

Há que considerar o método como um guia, um orientador dos passos e das melhores alternativas para reforçar seu sequenciamento lógico e convencer públicos mais amplos com argumentos mais bem fundamentados. Entender a metodologia como um raciocínio lógico, com um instrumental que seja correspondente, e não como uma lista de regras de bolso, funciona melhor que simplesmente seguir uma *checklist* instituída por lei, decreto ou portaria.

Mais importante, análise *ex ante* se aprende a fazer lendo a respeito e dialogando muito com muitas pessoas. Interagir organizadamente com pessoas de diferentes perfis traz uma diversidade cognitiva que contribui para ganhos de inteligência coletiva na definição da melhor estratégia de solução de problemas. Fora isso, deve-se usar bem os conceitos e as teorias e seguir a metodologia, além de aplicar as bases do raciocínio científico à própria experiência em análise *ex ante*.

REFERÊNCIAS

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 297-332. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf.

EASTON, D. **The political system**: an inquiry into the state of political science. Nova York: Knopf, 1953.

JANNUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio-ago. 2014.

MATUS, C. O Plano como aposta. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2006. v. 1. p. 115-143.

NEWCOMER, K. E.; HATRY, H. P.; WHOLEY, J. S. (Ed.) **Handbook of practical program evaluation**. Nova Jersey: John Wiley & Sons, 2015.

VEDUNG, E. **Evaluación de políticas públicas y programas**. Madri: Inserso, 1997.

WEISS, C. H. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. 2. ed. Nova Jersey: Prentice Hall, 1998.

CAPÍTULO 6

O QUE É MONITORAMENTO? PARA QUE SERVE?

1 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DEVEM SER PENSADOS *EX ANTE*

Uma das dificuldades mais comuns para que políticas e programas nasçam prontos para serem monitorados e avaliados e sejam orientados – ou reorientados – por evidências não é sequer uma incompreensão sobre a importância do monitoramento e da avaliação. A rigor, é ponto pacífico que a atividade e os resultados do setor público devem ser monitorados e avaliados. A real dificuldade está no fato de que monitoramento e avaliação são normalmente pensados como fases a serem desenvolvidas *ex post*, e não *ex ante*. Daí, quando a ação pública não é concebida para gerar informações (*ex ante*) que possam ser transformadas em dados, organizadas e depois interpretadas pelo trabalho de avaliação (*ex post*), o monitoramento torna-se um peso extra, uma atividade a mais, e não um processo que flui naturalmente como a sombra que acompanha as atividades. Os custos e o tempo de se pensar o monitoramento *a posteriori* muitas vezes levam a que ele acabe sendo sacrificado.

Há casos de programas de sucesso que, dez anos após seu início, tiveram que contratar equipes de campo para ir aos locais de implementação e perguntar às pessoas: *como foi que tudo começou? Como usaram os produtos e serviços do programa? Que dificuldades vocês tiveram? Como superaram? Como vocês estavam antes de o programa chegar aqui?* Ou seja, tudo aquilo que foi feito, embora tenha sido documentado em uma série de registros administrativos dos mais variados (cadastros, informações de secretarias de saúde, educação, assistência, agricultura ou trabalho e geração de renda, documentos pessoais dos beneficiários), não foi usado ou se perdeu ao longo do tempo. A pesquisa de campo não pode se dar ao luxo de perguntar apenas: *como vocês estão hoje? Como avaliam o programa? O que mudou na vida de vocês?* O levantamento precisa obter informações declaratórias que dependem de as pessoas ainda estarem lá; de ainda dependerem do programa; sobretudo, de ainda terem uma memória vívida sobre o que aconteceu e a diferença que isso fez.

Além de a maioria das políticas, dos programas e dos projetos ser concebida e estruturada por meio de processos muitas vezes caóticos, eivados de vieses e pressionada para responder a contingências críticas ou a grupos de interesse, boa parte dos que decidem e assessoram esses processos jamais foi apresentada a referenciais básicos que ajudem a embutir requisitos de monitoramento e avaliação desde as fases iniciais de formulação e implementação. Para tanto, é preciso teoria,

métodos e técnicas que associem, *ex ante*, ciclos e sistemas de monitoramento e avaliação à construção de políticas, programas e projetos. O mais comum, porém, é que a ausência desse conhecimento sistematizado e o excesso de amadorismo e voluntarismo sabotem o monitoramento e comprometam a avaliação.

Esta segunda parte do livro trata de monitoramento e, em seguida, de avaliação. O monitoramento está intimamente ligado à detecção dos processos e atividades que geram os primeiros produtos, cujo propósito é realizar entregas sistemáticas que consolidem resultados aderentes aos objetivos da política. Daí sobressai o papel dos indicadores e como eles podem ser mais úteis e escolhidos de forma parcimoniosa. A relação umbilical entre monitoramento e avaliação é de tal ordem que eles deveriam ser vistos como dois lados de uma mesma moeda, em um sistema integrado. O monitoramento precisa ser montado com a cabeça da avaliação. A avaliação não tem como raciocinar e chegar a boas conclusões sem os olhos do monitoramento.

A seção seguinte esmiúça a gramática da avaliação, expondo seus tipos distintos e o lugar de cada um deles. Diferentemente da propalada ideia de avaliações "padrão ouro", que reincidentemente são enaltecidas pela literatura e que mudam constantemente sobre a escolha de técnicas consideradas ideais, avaliações são efetivamente úteis quando são processos sistemáticos, cumulativos, com uma diversidade de métodos e técnicas que podem ser apropriadas para determinado tipo de problema e *timing*. Tomadas isoladamente e de forma descontextualizada, podem ser ferramentas completamente inapropriadas. A noção de que uma única técnica seja a "bola da vez", ou a melhor entre todas as demais, revela um reducionismo metodológico a ser superado, o que só pode ser feito com uma melhor compreensão sobre o que é o ofício de avaliação e como ele pode ser empreendido de modo integrado e com uma caixa de ferramentas que não seja composta apenas de martelos, por mais exímio que seja quem os manuseia.

Assim como na primeira parte, há considerações e recomendações finais para tornar essa discussão mais amigável e mais bem estruturada com base no referencial de análise *ex ante*.

2 O MONITORAMENTO FORNECE A MATÉRIA-PRIMA PARA A AVALIAÇÃO

O monitoramento é o processo que torna possível acompanhar se a implementação está ocorrendo e se os produtos, resultados e impactos estão aos poucos aparecendo, brotando. O monitoramento é responsável por coletar e organizar sistematicamente as informações quantitativas e qualitativas sobre o comportamento das ações e dos programas de uma política.

O binômio monitoramento e avaliação é um circuito lógico. Inclusive, a ordem dos fatores faz toda a diferença. O correto é falar em monitoramento e avaliação, nessa sequência, nunca o contrário, pois o que se avalia é aquilo que se monitorou ao longo

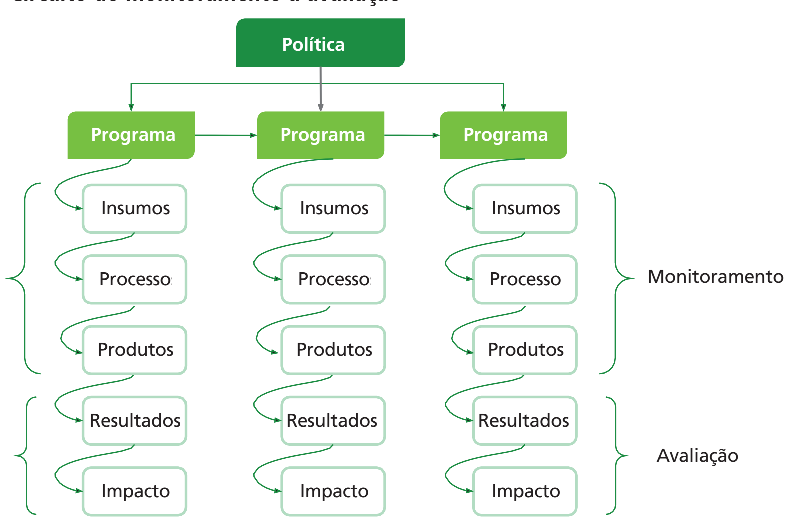
do tempo. As duas dimensões e momentos estão diretamente conectados. Não há avaliação que possa ser feita a contento se o monitoramento não gerar as informações necessárias para se chegar a conclusões mais precisas e assertivas. O monitoramento antecede a avaliação e fornece a matéria-prima para o trabalho avaliativo.

Como lembra Garcia (2015, p. 46),

> a condução de um programa não pode ser feita apenas com a avaliação de resultados finais, pois assim são restringidas as possibilidades da gestão. Os fatos geradores de resultados são os que devem ser monitorados, para que sobre eles seja possível exercer a crítica, a correção ou a confirmação. Avaliando-se apenas os resultados finais, será permitido averiguar os acertos ou os erros cometidos no final do programa ou das ações. E, quando diante desses últimos, chorar pelo leite derramado. (...) Os resultados finais de uma ação ou programa são construídos mediante a consecução de resultados parciais.

O monitoramento começa na chegada dos insumos e sua gestão pelos processos, antes mesmo de se ter o primeiro produto. Sua organização, no entanto, começa antes, na concepção da política e no *design* de programas que sejam criados para serem imediatamente monitorados e oportunamente avaliados.

FIGURA 1
Circuito do monitoramento à avaliação



Elaboração do autor.

Descrição: O diagrama representa a interligação entre a política pública e os programas. A leitura segue de cima para baixo e da esquerda para a direita. No topo, há um retângulo com o texto "política". Logo abaixo dele, saem três setas verticais, cada uma conectando a um dos três retângulos com a inscrição "programas". Cada programa tem, abaixo de si, retângulos em sequência: insumos, processos, produtos, resultados e impactos. Os programas estão interligados por setas, indicando que estão associados.

O bloco do fluxo que leva de insumos e processos a produtos está açambarcado por dois símbolos matemáticos de chaves, uma que se abre, outra que se fecha, e que tem a indicação de que essa é a fase de monitoramento. No bloco seguinte, de resultados e impactos, outras chaves indicam que se trata da fase de avaliação.

3 INFORMAÇÕES, VARIÁVEIS, DADOS E INDICADORES

3.1 A padaria dos indicadores

Quando se vai à padaria, a nota fiscal traz uma série de informações. A partir do momento em que alguém considere que aquelas informações são úteis, por exemplo, para associar seu orçamento familiar ou seu ganho de massa (medido pelo peso) às idas à padaria, aquela nota fiscal pode ser útil para algo mais do que apenas conferir se o valor pago corresponde ao que foi comprado. A primeira questão que motiva a criação de um indicador é exatamente a de responder a uma pergunta, diante de um problema. Afinal, para que serve esse indicador? Por que vale a pena calculá-lo? Qual é o problema para o qual um dado pode oferecer alguma pista?

A data da ida à padaria, o peso e o preço de cada item são variáveis. Após um mês, haverá não apenas informações, mas dados sobre a quantidade de vezes em que a pessoa foi ao estabelecimento, quanto comprou de pão francês, bolo, salgados, pão de queijo, e o quanto gastou. Guardar as notas e organizar as informações por variáveis só valem a pena se for para dar o passo seguinte: ter em mãos algum indicador que sinalize se há alguma relação, por exemplo, entre a ida de uma pessoa à padaria e sua variação de peso ou em seu orçamento familiar.

Após um ano, é possível ver a média de idas à padaria e a variação, para mais ou para menos, no consumo de cada item. Essa pessoa passou a comer mais pão? Mais bolo? Será que isso é útil para a pessoa interpretar em que medida isso pode ou não estar associado à perda ou ganho de massa, caso ela consiga medir e anotar seu peso regularmente?

Se forem mantidas constantes outras variáveis e fatores que podem influir na variação de peso (o consumo de outros alimentos, o nível de atividade física e a quantidade e qualidade do sono, por exemplo), pode-se atribuir apenas à padaria um efeito importante na variação do peso da pessoa. Essa última condição é conhecida como *ceteris paribus*, ou seja, desde que mantido tudo o mais constante, desde que as demais variáveis ou fatores sigam inalterados. Como é muito difícil encontrar situações reais em que tudo o mais permaneça constante – o mundo à nossa volta está sempre em mudança e isso sempre nos afeta –, a estatística é quem nos ajuda a evitar equívocos de interpretação e conclusões infundadas.

3.2 O que é uma variável?

Variável é uma característica mensurável ou qualificável de uma população e que se apresenta como um dado aferido. Por exemplo: entre as pessoas cadastradas pelo Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único); aquelas que são mulheres; as idades de cada pessoa; o município onde reside – todas essas são características mensuráveis. A informação proporcionada por uma variável é um dado absoluto, uma contagem.

As variáveis são como as prateleiras ou gôndolas da padaria ou do supermercado. Elas organizam em classes distintas os itens que precisamos usar. É o que nos ajuda a identificar quanto estamos levando de batatas e cebolas; bananas e maçãs; café e leite. O preço de cada item e a quantidade de unidades são dados que quantificam aquela variável – nosso item na prateleira ou na gôndola.

Variáveis que são medidas por características qualitativas (ex: mulheres, municípios de residência da pessoa cadastrada) são variáveis ditas categóricas. Já as que expressam quantidades (como total de pessoas cadastradas e filhos por família) são variáveis numéricas. Ambas podem ser quantificadas. Por exemplo, pode-se contar o número de mulheres e quantas pessoas cadastradas moram em cada município. Todas as variáveis produzem um dado primário, que é o número absoluto decorrente da contagem.

A variável e o dado a ela associado são a matéria-prima para a construção de indicadores, que serão informações de segunda geração, a partir da submissão dos dados da variável a algum cálculo matemático ou estatístico que extraia significado desse número, com base em um conceito e uma referência. Criar uma variável é o primeiro passo para estruturar a informação na forma de um dado que irá alimentar um indicador, mas esse passo só faz sentido quando se tem noção do caminho que se quer percorrer.

3.3 O que é um indicador?

O *indicador* é uma expressão que, como o nome diz, indica a evolução de um fenômeno, ou seu *status* ante um valor de referência, ou seu comportamento atual diante de uma trajetória anterior. Ele vai além, portanto, do dado absoluto de uma única variável.

Na tabela 1, por exemplo, estão resumidas características físicas básicas de uma pessoa. *Fulana, Beltrano* e *Sicrano* são os indivíduos – no caso, pessoas – aos quais se associam atributos físicos distintos, conforme variáveis de peso, altura e idade. Um dos possíveis usos desse tipo de informação, se estiver estruturada em dados, é o de calcular o Índice de Massa Corporal (IMC), um indicador bastante comum para verificar se a pessoa apresenta um peso considerado mais ou menos

saudável. O peso não é o único aspecto a ser levado em conta para que uma pessoa seja considerada saudável, mas é um fator importante de ser monitorado.

Esse índice é a razão (divisão) do peso de cada pessoa pelo quadrado de sua altura. Os valores de referência são: 18,5 – menos que isso, a pessoa é tida como abaixo do peso ideal; de 18,5 a 24,9 – peso considerado saudável; de 25 a 29,9 – sobrepeso; de 30 a 39,9 – obesidade; e mais 40 – obesidade mórbida.

TABELA 1

Características físicas de uma pessoa

Indivíduo	Peso (kg)	Altura (m)	Idade (anos)	IMC[1]
Fulana	75	1,8	33	23,15
Beltrano	120	1,6	72	46,88
Sicrano	47	1,7	21	16,26

Elaboração do autor.
Nota: [1] Calcula-se o IMC por meio da divisão do peso pela altura.

Descrição: A imagem é de uma tabela com três linhas e cinco colunas. Ela compara dados de três pessoas (Fulana, Beltrano e Sicrano), mostrando: peso (em quilogramas), altura (em metros, usando vírgula como separador decimal), idade (em anos), Índice de Massa Corporal (IMC), um índice numérico. Fulana tem 75kg, 1,8m de altura, 33 anos de idade e 23,15 de IMC. Beltrano tem 120 kg, 1,60 m de altura, 72 anos e o maior IMC da tabela (46,88). Sicrano tem 47kg, 1,7m de altura, é o mais jovem (21 anos), e tem o menor IMC (16,26).

Note que o indicador e seus números de referência só fazem sentido se amparados na literatura técnica sobre o assunto. Mesmo um indicador muito simples levanta questões sobre outros fatores que podem estar associados e precisam ser levados em conta, mesmo que de forma complementar. Por exemplo, as diferenças de peso derivadas de maior ou menor massa muscular alteram a percepção desse indicador e dos números de referência. As variações de massa óssea e muscular também se alteram conforme a idade.

3.4 Construção de indicadores: uma ideia na cabeça e uma calculadora na mão

O fundamento do indicador não é seu cálculo, e sim seu conceito. O cálculo é uma consequência das escolhas fundamentadas pelo conceito. Por exemplo, a taxa de desemprego é um indicador. Seu fundamento é o conceito de emprego e desemprego. A pergunta-chave é: o que consideramos emprego e desemprego? Como sabemos quando uma pessoa está empregada ou não? O que incluímos ou excluímos nesse conceito? Essas definições são basilares para estabelecer os critérios que permitem a contagem, pois é o que permitirá discernir quem será contado como empregado ou desempregado.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) define que:

> O desemprego, de forma simplificada, se refere às pessoas com idade para trabalhar (acima de 14 anos) que não estão trabalhando, mas estão disponíveis e tentam encontrar trabalho. Assim, para alguém ser considerado desempregado, não basta não possuir um emprego.
>
> Veja alguns exemplos de pessoas que, embora não possuam um emprego, não podem ser consideradas desempregadas:
>
> - um universitário que dedica seu tempo somente aos estudos
> - uma dona de casa que não trabalha fora
> - uma empreendedora que possui seu próprio negócio
>
> De acordo com a metodologia usada pelo IBGE na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, o estudante e a dona de casa são pessoas que estão fora da força de trabalho; já a empreendedora é considerada ocupada.[1]

O conceito, portanto, orienta quem deve ser contabilizado na condição de empregado ou desempregado, excluindo também a faixa da população para a qual nenhum dos conceitos se aplica, como no caso da parcela da população que não está em idade de trabalhar.

Definir o conceito que sustenta o indicador é o passo mais importante e nada trivial para a sua criação. Uma série de decisões precisam ser tomadas com base em teoria, pesquisa e, apenas depois disso, arbitrando critérios mais específicos e operacionais. Desde o final do século XIX e a primeira metade do século XX, a discussão sobre quais as origens e os tipos de emprego e desemprego foi essencial inclusive para formular as perguntas dos censos dos países que se interessavam em medir o nível de ocupação de sua população.

A discussão sobre indicadores é bastante sensível a polêmicas. Medir um fenômeno social, político ou econômico vai nos ajudar a entender se, por que e em que estamos melhores ou piores: se a qualidade da educação avançou, se a expectativa de vida realmente aumentou, se nosso regime está mais ou menos democrático. A maneira de conceituar e de medir vai produzir variações que precisam contar com boas explicações e muita transparência para comprovar que o indicador (ou o que as pessoas chamam comumente de estatística) é plenamente confiável.

Além disso, indicadores são cruciais para tomar decisões. Dirigentes e gestoras(es) públicas(os) usam os dados mensurados por indicadores o tempo todo para interpretar problemas coletivos e justificar iniciativas de solução. Decisões como propor políticas, criar programas, priorizar a alocação de orçamento e pessoal, cortar gastos ou investimentos, tudo isso deveria ser informado por painéis de indicadores capazes de diminuir a incerteza a respeito do que fazer, em que direção e a que custo.

1. Do texto *O que é desemprego*, disponível no portal do IBGE: https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php.

A maneira mais simples de transformar variáveis em indicadores é combinar variáveis entre si de forma a obter dados relativos, comparáveis. O propósito do indicador é proporcionar uma informação significativa o suficiente ao ponto de fornecer alguma interpretação da evidência dessa variação do fenômeno.

Os indicadores, na maioria dos casos, são expressos em proporções, percentuais, taxas, médias, coeficientes e índices. Proporções, percentuais, coeficientes e taxas são indicadores mais simples e, em geral, mais fáceis de interpretar, relacionando variáveis de uma mesma espécie.

No caso da taxa de desemprego (ou taxa de desocupação), seu resultado é o percentual da divisão da população desocupada com relação à população economicamente ativa, ou seja, a população apta a trabalhar, multiplicado por 100.

Índices são indicadores compostos por variáveis de diferentes espécies. Sua interpretação depende de uma leitura mais detalhada e atenta a esses componentes e à maneira como variam no tempo ou espaço. Às vezes, os índices são agregados de muitas variáveis, o que pode tornar sua interpretação não apenas mais difícil como controversa. O Índice de Desenvolvimento Humano, por exemplo, é composto por indicadores de saúde (expectativa de vida), educação (média da escolaridade, em anos completados e anos esperados de se completar no sistema educacional do país) e renda *per capita*.

4 PARA QUE PRECISAMOS DE INDICADORES?

Indicadores só são úteis quando essenciais para perceber se a teoria da mudança ou do programa está dando algum sinal de vida, ou seja, se podemos interpretar que insumos e processos estão entregando os produtos previstos; se os produtos estão gerando os resultados esperados; se os resultados estão acontecendo e prenunciando os impactos pretendidos; se os impactos finalmente estão aparecendo e podemos comemorar o sucesso da política.

Em sentido inverso, mas também muito útil, os indicadores nos dizem se algo está indo errado e, tão ou mais importante, onde estamos tendo problemas (nos insumos? Nos processos? Na própria teoria, que gerou expectativas infundadas?) e que tipo de "manutenção" deveria ser feita. Os indicadores são essenciais para termos um painel de controle (*dashboard*) da política e de cada um de seus programas. Eles funcionam como uma lupa que permite uma leitura magnificada de um dado da realidade.

O indicador é, portanto, um instrumento gerencial para o monitoramento da gestão, o ajuste dos programas e, se preciso, a reformulação da política pública, a partir de uma avaliação. Os indicadores são a prova dos nove de que nossos pressupostos e nossas expectativas estão corretas, pois eram consistentes em sua teoria e coerentes em sua implementação.

Portanto, a solidez de um indicador depende não só da qualidade dos dados aferidos em cada variável (isso garante sua confiabilidade), mas do quanto a interpretação do dado trazido pelo indicador constitui uma evidência útil, teoricamente fundamentada e metodologicamente transparente – qualquer pessoa pode verificar e atestar se o dado foi corretamente produzido.

Imagine um indicador do tipo: qual a proporção de pessoas cadastradas, entre a população total cadastrável? É possível pensar uma taxa ou coeficiente de sucesso do cadastro por unidade da federação? Isso seria útil como informação gerencial? Seria um bom indicador de *performance*? Que outros seriam relevantes?

5 O FIO DE ARIADNE DOS INDICADORES

Quando se faz uma árvore explicativa, um dos desafios é o de melhorar a formulação do problema, suas causas e consequências, especificadas em seus meandros. Essa especificação, desde os naipes da nuvem de problemas, serve para delimitar e garantir a desambiguação de seus significados, ou seja, escolher como um problema pode ser encaixado em uma grande explicação, tal e qual a peça de um quebra-cabeça.

Ao ramificar a árvore explicativa, as causas e consequências em si já ajudam a especificar o problema, destrinchando as suas raízes e desfolhando seus efeitos. Separar esses blocos já é uma primeira categorização, refinada com a ramificação de conjuntos (naipes) de causas e consequências.

Como se viu no exemplo dos acidentes de trânsito (capítulo 3 da parte I), o exercício explicativo foi, ao mesmo tempo, um trabalho de especificação de variáveis. Nesse processo, já se fez uma primeira aproximação à identificação de variáveis-chave e, quase que diretamente, de indicadores. Indicadores são construídos a partir das variáveis. Se desagregarmos os acidentes com vítimas fatais em acidentes decorrentes de colisões e os resultantes de atropelamentos, podemos ter indicadores da redução ou aumento de cada um deles, especificamente.

Passar dos problemas especificados aos indicadores é um passo essencial para o monitoramento e a avaliação. Se o problema fosse uma pessoa (e o problema sempre tem a ver diretamente com pessoas), a especificação significaria ter, além do nome e sobrenome do problema, a descrição sobre se ele é alto ou baixo, gordo ou magro, novo ou velho. Dito de outra forma, ao especificar o problema, queremos saber onde ele mora, seu número de telefone, se ele está em casa ou se saiu.

Só se pode monitorar aquilo que se consegue identificar e descrever, e só se pode avaliar aquilo que se monitorou. O caminho que vai do problema especificado e explicado ao indicador é um processo de aproximação, de *zoom*. Vamos paulatinamente nos acercando do problema, aprofundando e refinando nossa noção sobre ele e seu comportamento.

O que se quer é transformar o descritor em um indicador para que haja um bom sensor para o monitoramento. É como uma espécie de GPS da trajetória do problema e da intervenção. Gradualmente, o histórico dessa trajetória, feita pelo monitoramento, fornecerá os melhores dados para a avaliação. Esse salto é que permite refinar o tipo de informação que será mais útil para bem medir a variação do problema e as consequências da intervenção.

Quando a discussão é bem estruturada, metodologicamente guiada, com pessoas experientes e em áreas que já tenham fundamentos teóricos mais sólidos e uma tradição de monitoramento, análise e avaliação, esse passo costuma ser bem mais rápido. Já se parte de algum consenso sobre os problemas centrais, as causas e consequências e seus indicadores. Uma comunidade epistêmica do assunto (a que reúne pessoas muito especializadas exatamente nisso) abrevia essa discussão com conclusões minimamente abalizadas. Áreas novas, problemas novos ou tendências desconhecidas exigirão um pouco mais de trabalho, assim como a construção de indicadores que talvez nem mesmo existam. Talvez os programas e as ações aconteçam sem que se tenha pensado na maneira mais simples e direta de coletar informações e produzir dados a partir da rotina diária de atividades (debate-se adiante no texto um exemplo de como isso pode ser pensado).

No processo de aproximação do problema da política, as causas, a serem tratadas pelos programas, dirão quais são os indicadores de resultado. As consequências dirão quais são os indicadores de impacto. Pela lógica, se obtemos bons resultados nos programas, eles alteram positivamente os indicadores que descrevem o comportamento daquela causa. Se todos os programas apresentarem resultados positivos sistematicamente, eles irão contribuir diretamente para que o problema tenha uma alteração também positiva em suas mais graves consequências, isto é, em seus impactos.

Para que essa jornada aconteça e essas mudanças ocorram, é necessário preparar as sementes (insumos), plantar (processos), regar (alimentar os primeiros frutos) e colher (resultados e impactos). Cada um desses momentos precisa ser monitorado. Significa que é essencial acompanhar a chegada dos insumos, a execução dos processos, a entrega dos primeiros produtos, a geração de resultados e a consolidação dos impactos. Para cada momento, haverá um conjunto ou uma cesta de indicadores – como se diz tecnicamente, um sistema de indicadores.

Então, nessa longa caminhada, o sistema de indicadores funciona justamente como um fio de Ariadne capaz de nos guiar em um labirinto de informações, com grandes volumes de dados. Cada vez mais, há uma profusão de informações produzidas administrativamente; algumas delas úteis, muitas nem tanto. Os indicadores servem ao propósito de sintetizá-las. Uma escolha parcimoniosa desses indicadores permitirá seguir esse fio lógico dos insumos aos impactos sem nos perdermos em muitos números que podem até ser importantes administrativamente, mas nem sempre são significativos

no monitoramento. Apesar da chegada da era dos *big data*, o mais importante não é ter muitos dados, mas os dados certos. Vale a velha regra de que nem tudo que pode ser contado conta, e nem tudo que conta pode ser contado.

Ademais, é bom evitar uma longa lista de indicadores, pois conseguir dados é algo custoso e nem todo número existente é justificável como indicador do fenômeno que se quer medir e acompanhar. O número disponível pode não ser representativo do problema. Ter poucos indicadores, mas que sejam robustos e sistematicamente atualizados, é melhor do que ter muitos indicadores precários e pouco representativos.

O equilíbrio está em combinar um conjunto razoável de indicadores, mas apenas os que sejam absolutamente necessários para entendermos o que está acontecendo, em cada dimensão e a cada momento: nas dimensões distintas – a da política, dos programas e das ações; nas fases de implementação, da geração dos primeiros produtos, no momento em que começam a aparecer os primeiros resultados e, no longo prazo, quando serão colhidos os impactos; no monitoramento da implementação ou na avaliação de resultados e impactos. É praticamente uma maratona. Por isso que a ideia de sistema de indicadores é bastante coerente.

Ao mesmo tempo, quanto mais se puder economizar fôlego no uso de indicadores, melhor. Assim, para que tenhamos pernas para essa maratona, é preciso muita parcimônia. Deve-se reduzir o número de indicadores de cada fase para escolher sempre os melhores e mais módicos de serem colhidos. Só assim é possível caminhar no labirinto de problemas e encontrar saídas objetivas, sem se perder por meandros cheios de confusões, algumas delas até sedutoras, como sereias à espera de quem se desvie do rumo e opte por caminhos que enganosamente parecem ser mais agradáveis.

6 JÁ EXISTEM INDICADORES EM USO?

Na fase inicial, quando basicamente se estabelecem os objetivos da política, os indicadores serão essencialmente os de medição do problema – para ver se ele está se tornando maior ou menor, mais grave ou mais mitigado – e de impacto – nesse caso, mais relacionados às consequências, e não às causas dos problemas.

Quem de fato deve produzir uma boa cesta de indicadores a respeito das causas são os programas. É na fase de modelagem dos programas que temos a chance de melhor especificá-los e dali extrair os melhores indicadores, de modo mais preciso e realista. São os programas, como se viu, que basicamente precisam se preocupar e indicar quais são as causas do problema central da política.

Na dimensão dos programas, os resultados esperados são consequências de melhoria ou superação de parte do problema. É para isso que serve um programa: atacar um problema em um dos flancos e gerar consequências positivas, mesmo que parciais. Da mesma forma acontece com as ações. Para cada grande problema

em que o programa incide, as ações atacam causas mais microscópicas e, sobre elas, produzem ações benéficas.

Se olharmos bem esse fio lógico que une causas e consequências quase indefinidamente, veremos que a relação entre política, programas e ações é quase como uma matriosca, aquele brinquedo inventado pelos russos formado por bonecas iguais, com diferenças de escala e de hierarquia, indo sempre da maior para a menor (uma boneca menor não consegue "engolir" uma maior). No caso, o que se quer é que a ação na ponta tenha a cara do programa, e que este esteja à imagem e semelhança da política. Essa sequência também vale para os indicadores. Seu processo de refinamento é sucessivo, sequencial, meticuloso, de refinamento após refinamento, do macro para o micro. É preciso debulhar a matriosca e deduzir os indicadores sistematicamente.

No entanto, há um problema prático e corriqueiro: nem sempre se trabalha sob condições ideais. Há urgências que se impõem e às vezes não é possível dar tempo ao tempo e aguardar que grupos de trabalho e unidades de monitoramento e avaliação façam esse trabalho meticuloso. Sendo assim, nem sempre é viável especificar que os indicadores possam decorrer de uma análise *ex ante* completa, com redesenho de programas e ações calcadas em mapeamentos de processo.

Nesse caso, é comum que o monitoramento se faça com os dados disponíveis, os reais, e não os ideais, e com variáveis *proxies*, substitutos que não se ligam às causas diretas do problema. A alternativa é usar imediatamente o que se tem à mão. À medida que a análise *ex ante* reformular a política, que os programas forem sendo remodelados e que as ações forem mapeadas, em seus insumos e processos, os indicadores podem ser redefinidos e mais bem especificados. Os antigos indicadores podem ser confirmados ou substituídos por outros, em uma lista maior ou menor, mais parcimoniosa.

O bom senso recomenda que é melhor ter algum do que nenhum sistema de indicadores. Só tendo algo à mão é possível chegar à conclusão de que se trata de algo insuficiente e que precisa de aprimoramentos.

6.1 Alguns exemplos

Digamos que um dos problemas tidos como centrais em uma política pública de saúde seja a existência de doenças, comorbidades e condições de saúde consideradas muito graves e que exijam atenção especializada, e não apenas atenção básica. Suponhamos ainda que isso requeira uma política específica, como um dos braços da política de saúde mais ampla. Detalhar os tipos de doenças, comorbidades e condições de saúde, de modo mais específico, já é um bom começo. Isso será a especificação das variáveis do problema. Câncer, doenças coronárias, doenças congênitas ou adquiridas, transtornos psicológicos, entre outras, são as componentes ou variáveis do que chamamos de problemas de saúde que requerem atenção especializada.

Daí já se explica que o público dessa política é aquele afetado por qualquer dessas doenças ou por uma combinação delas, o que as ciências da saúde chamam de comorbidades. Também se supõe, em uma teoria que é a mais simples, mas muito importante, que qualquer alteração em uma das componentes, para mais ou para menos, irá alterar o problema central. Quanto menos pessoas manifestarem os problemas de saúde indicados, menor será o problema central e vice-versa, quando o agravamento de alguma de suas componentes o torna maior.

Essa especificação ramificada é o primeiro passo para construirmos indicadores. Se o problema ganhar escala, será ou por alguma de suas componentes ou todas elas ao mesmo tempo. No caso específico, o indicador será a leitura do problema pelas taxas de cada doença.

O que se espera, em uma política de saúde, pode ser medido por indicadores. Um deles seria a diminuição da incidência de casos de doenças desse tipo. O sucesso dessa política depende sobretudo do braço especializado na atenção básica. A atenção especializada será bem-sucedida em duas frentes de atuação, a do diagnóstico e a do tratamento. A teoria existente é de que quanto mais cedo ocorre essa detecção, menos complexo e custoso é o tratamento e maiores as chances de cura do paciente.

Indicadores como o número de exames preventivos realizados no país, se diminuírem muito em relação à média histórica, permitem-nos supor, pela teoria, que haverá um aumento de casos graves não detectados precocemente. Indicadores de diminuição do número de equipamentos em operação capazes de realizar exames mais sofisticados (como mamógrafos) nos levam a crer que o aumento do número de casos pode demorar a ser detectado. Um aumento no tempo médio de espera na fila, entre o diagnóstico e o tratamento, indica que a taxa de mortalidade dessas doenças tende a crescer pelo fato de as pessoas obterem tratamentos meramente paliativos ou nem mesmo isso.

Note que a leitura dos indicadores deve ser orientada pela teoria da mudança (Lassance, 2022, p. 69-75) e a teoria do programa (*op. cit.*, p. 78-81). Por isso se pode dizer que a política e os programas têm base em evidência: o indicador denota uma interpretação que confirma o sucesso ou o fracasso das ações em curso ou expõe se as ações previstas estão realmente em curso ou não. Esses indicadores podem ainda ser granularizados até níveis mais microscópicos, de modo a entender por que determinados problemas macro estão ocorrendo. Nesse sentido, funcionam como sensores do monitoramento da implementação. Quanto mais isso for possível, mais antecipadamente os problemas poderão ser detectados.

Suponha o exemplo também hipotético de uma prefeitura que passou a exigir que o atendimento de saúde fosse feito por meio de prontuários digitais. A médica adentra a unidade de saúde e registra sua entrada com sua impressão digital.

O registro de ponto naquele momento marca sua chegada ao local de trabalho e significa o início da cronometragem de sua atuação. O monitoramento tem início.

Em seguida, a médica abre o aplicativo de atendimento, pelo seu celular ou no computador da unidade. Ali já está lançado o primeiro atendimento a ser feito. A primeira paciente já aguarda na sala de espera. O cadastro foi preenchido assim que ela deu entrada na unidade de saúde. Logo depois, a paciente passou pela triagem e foi encaminhada a uma médica especialista, no caso, aquela que acabou de chegar ao hospital. Quando a médica chama, pelo aplicativo, essa primeira pessoa a ser atendida, é feito o registro de que o atendimento foi iniciado. A paciente é atendida e seu prontuário é preenchido eletronicamente, no aplicativo. Encerrada a consulta, a médica chama a próxima paciente.

Esse processo simples de registro gera automaticamente inúmeros dados de monitoramento. Entre outros:

- total de pacientes atendidos por ano, mês, semana, dia e por horários específicos;
- perfil dos pacientes atendidos, por gênero, idade, tipo de comorbidade ou condição de saúde; e
- tipos de atendimento e tratamento a que cada paciente foi submetido.

É possível obter daí um rol importante de indicadores:

- porcentagem de pacientes atendidos por cada médico;
- tempo médio de atendimento de cada paciente por cada médico;
- tempo médio de atraso nos agendamentos;
- porcentagem de exames solicitados por médicos;
- registros do atendimento da ouvidoria, com reclamações; e
- porcentagem de sucesso no tratamento por doenças ou comorbidades.

É muito viável obter boas conclusões do que anda bem, do que anda mal e do que há de pior na unidade de saúde com esse conjunto de informações. Daí é possível tomar decisões e expedir orientações que permitam correções e uma atenção particularizada da gestão a cada profissional.

O monitoramento de um dia, ao se consolidar ao longo de um ou mais anos, pode ensejar um ciclo de avaliação, ou seja, um momento em que se pode analisar mais profundamente o que está indo bem ou mal e tomar decisões gerenciais importantes, conforme exemplificado a seguir.

- A gerência do hospital pode verificar quando há um maior afluxo de pacientes e se eles podem ser bem atendidos pelo total de profissionais da unidade. Esse dado deveria ser importante, entre outras decisões, para montar as escalas de férias e folgas dos profissionais.
- Pode-se verificar o excesso ou a deficiência de profissionais como um todo ou em determinadas especialidades. Isso pode justificar o pedido de reforço na equipe, para que venham mais profissionais, ou a realocação interna.
- Em nível macro, os dados de todas as unidades de saúde podem indicar aquelas de melhor *performance* (*benchmarks*).
- Pode-se medir o grau de eficiência e efetividade de cada profissional, não apenas pelo tempo de atendimento prestado por cada qual, considerando especificidades. Por exemplo, idosos ou pessoas com determinadas condições de saúde mais graves ou complexas podem exigir um tempo maior de atendimento do que pacientes apenas gripados.

As diferenças de eficiência e efetividade (resolubilidade e satisfação de pacientes com o atendimento) podem motivar reuniões gerenciais e aprendizados para estimular que alguns profissionais contem suas experiências e ensinem a aprimorar o atendimento. Profissionais que são muito “fora da curva”, em termos de sua *performance* mais positiva ou negativa, podem ser chamados para conversas reservadas com suas chefias, seja para ensinar, seja para aprender. A particularização das evidências do problema não deve ser usada para constranger, mas, antes, para ver o que está acontecendo, por que problemas essas pessoas estão passando e de que maneira podem ser ajudadas.

É preciso exaltar e ao mesmo tempo ter muita prudência com o que são ou parecem ser as melhores práticas (*benchmarks*). A avaliação precisa investigar a fundo e evitar conclusões precipitadas, afastando problemas de viés. Por exemplo: as melhores unidades têm melhor desempenho porque estão melhor providas de profissionais, recursos e equipamentos? Ou porque a unidade conta com profissionais mais experientes? Ou porque a gestão realmente inovou em algo? Que inovações foram essas? Elas podem ser reproduzidas por outras unidades? Em suma, há vários segredos a serem decifrados.

A melhora ou piora agregada nesses indicadores explica e antecipa parte significativa da melhora ou piora dos indicadores de saúde do município. Lembrando que há determinantes sociais e econômicos que vão além da saúde e que podem ocasionar situações de piora e crise, como é o caso de pandemias; desastres; poluição do ar, da água, das ruas; desemprego; criminalidade, entre tantos outros. Os determinantes são fatores exógenos, ou seja, estão além do alcance direto da política de saúde, mas afetam diretamente as questões relacionadas a ela.

Os indicadores de monitoramento da implementação, portanto, são instrumentos para checar se o que foi previsto de ser feito está sendo bem desenvolvido. A expectativa é a de que, se a implementação de fato acontecer, os resultados e impactos positivos aparecerão. Eles aparecerão nos ciclos de avaliação. Se algo que havia sido previsto não está sendo feito, não há como se observarem melhorias de resultados. Ao contrário, é possível estimar uma piora significativa deles. E, finalmente, se tudo foi feito e bem feito e não produziu resultados, é sinal de que a teoria está errada e a intervenção não tratou o problema certo da forma correta.

A avaliação não só detecta problemas, mas tira conclusões e recomenda decisões mais transparentes e fundamentadas (baseadas em evidências). Ela pode, por exemplo, indicar e quantificar a necessidade de abertura de concursos, sugerir a realocação de pessoal e recursos entre unidades, transformar inovações localizadas em programa ou mesmo em diretriz da política, entre tantas outras possibilidades.

Esse é o papel mais nobre do monitoramento e da avaliação: gerar aprendizado, entender a lógica dos processos, identificar seus gargalos e orientar decisões.

7 REVISE E, SE PRECISAR, CONSTRUA NOVOS INDICADORES

7.1 Antes de mais nada, evite o fetichismo dos dados

Construir indicadores é um dos objetivos essenciais da análise *ex ante*. Indicadores escolhidos apenas *ex post* podem ser um sinal de que talvez se tenha jogado uma flecha e só depois se levou o alvo ao local mais conveniente para dizer que acertou na mosca. Ao contrário, o indicador deve nascer intimamente associado aos objetivos da política e dos programas para depois ser o ponto focal da avaliação *ex post*. Esses indicadores serão a prova de que o que foi previsto, na teoria da mudança e do programa, foi ou está sendo alcançado.

Como lembra Paulo Jannuzzi, é bom começar por um alerta que parece uma obviedade: o de saber que o indicador apenas indica. A preocupação é a de evitar uma prática corrente de substituir o conceito sobre o qual o indicador é construído, e que é a chave para interpretar seu significado, pelas medidas em si, como se os dados tivessem vida própria. Como exemplo, diz Jannuzzi (2002, p. 56):

> embora definidos muitas vezes de forma bastante abrangente, os conceitos são operacionalmente banalizados, como se os indicadores e índices criados fossem a expressão exata, mais válida ou ideal dos conceitos indicados. Assim, por exemplo, a avaliação da melhoria das condições de vida ou desenvolvimento humano em países, regiões e municípios reduz-se a uma apreciação da variação do indicador construído. Não tendo havido modificação no indicador, não haveria eventuais avanços ou retrocessos das condições de vida ou desenvolvimento humano, ainda que fossem realizados (ou não) esforços de políticas para mudança social em uma dimensão não contemplada pela medida.

> Há situações em que, inclusive, primeiro se define a medida para depois inferir o conceito indicado, uma deturpação flagrante da boa prática metodológica no campo das ciências sociais aplicadas.
>
> Imagina-se que, pela combinação de diversos indicadores sociais, referidos a múltiplas dimensões da realidade e agregados através de algum processo estatístico sofisticado, pode-se chegar a um indicador final com conteúdo social substantivo, de pronta identificação com o mundo empírico. Esta mitificação das técnicas quantitativas nas ciências sociais hoje em dia está por trás de muitas das propostas de novos indicadores.

Tal mitificação das técnicas e o fetichismo dos dados ganharam impulso ainda maior na era dos *big data*. Imagina-se, erroneamente, que os dados falam por si e que um grande volume de dados é o que proporciona resultados mais confiáveis e interpretações atentas aos problemas de viés. Uma grande empresa de *software* de análise de dados chega a dizer em sua propaganda: “Os dados podem fazer coisas incríveis”. Na verdade, os dados não fazem nada, não dizem nada, não mostram nada. Ao contrário, a análise de dados é orientada por perguntas direcionadas a testar suposições fundamentadas por teorias. Eles devem ser confrontados com expectativas para que se veja em que medida elas estão sendo confirmadas ou frustradas e por quê.

Quando uma paciente se consulta, os sintomas relatados a uma médica são indicadores de um problema. É a formação e a teoria que a médica tem sobre cada tipo de problema que a leva a submeter a paciente a determinados tipos de exame, e não a todo e qualquer exame possível e desnecessário. A investigação que se faz é para testar, por meio de exames, se as suspeitas de diagnóstico se confirmam ou não. Mesmo exames periódicos compõem uma prescrição básica para o monitoramento das condições de saúde e servem ao mesmo propósito: verificar (*check-up*) se determinadas suspeitas sobre problemas de saúde se confirmam ou não.

Então, suposições sobre avaliação orientada por indicadores, tomada de decisões orientadas por dados, governança orientada por resultados ou gestão por resultados são uma inversão completa do sentido do uso de indicadores e da análise de dados. É o equivalente a falar em medicina baseada em exames.

Nas palavras de Jannuzzi (2002, p. 56): “enfim, um indicador consistente deve estar referido a um modelo teórico ou a um modelo de intervenção social mais geral, em que estejam explicitados as variáveis e categorias analíticas relevantes e o encadeamento causal ou lógico que as relaciona”.

7.2 Pendure seus indicadores no modelo lógico

Retome a teoria do programa, conforme o *design* feito pelo modelo lógico (Lassance, 2022, p. 78-81). A cada insumo, processo, produto, resultado e impacto, pense quais os indicadores correspondentes e necessários. Os insumos precisam ser estimados em quantidades necessárias conforme a necessidade dos processos, a previsão de produtos demandados, a expectativa de resultados e a suposição dos impactos.

Como visto no capítulo anterior, esse é um trabalho de engenharia reversa. Começa-se dos impactos, mesmo que eles sejam mais amplos e genéricos. Em seguida, pergunta-se que resultados e em que medida (a que taxas, quantidades, valores, número de ocorrências) eles são minimamente necessários para gerar um impacto em determinado tempo. Adiante, pergunta-se que produtos geram aqueles resultados, mensurados também conforme taxas, quantidades, valores ou número de ocorrências suficientes para se levar àqueles resultados. A mesma coisa é feita para processos e, finalmente, os insumos. Dessa maneira, mais uma vez se reforça a lógica do modelo e são previstos processos e insumos apenas na medida necessária para se chegar a resultados do programa e a impactos condizentes com as expectativas de impacto da política.

O grande problema, certamente, é que aquilo que o público espera de um programa e da política supera em muito a proporção de insumos disponível por aquela organização e sua capacidade de processamento e entrega. Em geral, o Estado conta com menos recursos do que poderia; eles nem sempre chegam no tempo exato, muitas vezes são desperdiçados no meio do caminho e não são entregues às pessoas certas.

Essa insuficiência dos insumos e as falhas do processo precisam ser detectadas e corrigidas, mas também devem ser levadas em consideração para refazer as contas das promessas, com base nas expectativas. Os produtos aparecerão em menor quantidade. Os resultados serão mais modestos. Os impactos não serão tão exuberantes. O tempo será maior.

Portanto, a engenharia reversa das expectativas é agora revisada com base no realismo das circunstâncias. Os recursos disponíveis e a capacidade de processá-los corretamente são fatores limitadores e também desafios. São um convite para que dirigentes, diretores e gestores garantam mais recursos ou parcerias (contar com os recursos de outros), ao mesmo tempo em que precisam urgentemente reunir sua organização para melhorar a eficiência e a produtividade dos processos.

Com os indicadores escolhidos e dimensionados conforme curvas de eficiência, ou seja, a percepção do que é possível melhorar se forem feitos aprimoramentos, é possível rever as metas inicialmente previstas. Com menos recursos e processos não tão eficientes, o tempo para se entregar produtos, alcançar resultados e consolidar impactos será maior ou o público beneficiado será mais restrito. A cada vez que as previsões de recurso ou a capacidade de gerenciamento passar por abalos (cortes orçamentários, redução da equipe, saída de parceiros dos projetos), se tal quadro não sofrer reversão, as metas precisarão ser revistas e anunciadas às autoridades dirigentes e, por essas (ou com autorização dessas), ao público.

A ausência desse requisito de transparência faz com que o ônus do que não será feito seja atribuído a fatores que abalam a reputação da organização. Ela será certamente acusada de gerir mal os recursos que tem (sendo que esses recursos podem ter sido reduzidos à metade, por exemplo), de ser incompetente e, obviamente, de não ter cumprido uma promessa feita, anunciada e injustificadamente frustrada.

Comece com indicadores já existentes. Veja em que medida eles já atendem bem ao que se precisa. Se houver problemas, tente saná-los. A última opção é a de construir um novo indicador.

Indicadores, como já dissemos, funcionarão no monitoramento como sensores. Eles demandam um grande esforço de registro, tratamento (sistematização, organização, compilação) e processamento (transformação do registro em dado disponível para a análise).

7.3 Indicadores são essenciais, imperfeitos e nunca dizem tudo de uma única vez

Um filme clássico de faroeste, dirigido pelo italiano Sérgio Leone, *The good, the bad and the ugly* (*O bom, o mau e o feio*, em tradução literal),[2] mostra um dilema entre pessoas que competem entre si, mas, embora rivais, precisam uma da outra para alcançar um mesmo objetivo: encontrar um tesouro enterrado em um cemitério. O trunfo e o infortúnio de cada um era saber apenas uma parte do segredo. Um deles sabia a localização do cemitério, mas não da cova, e vice-versa.

Essa situação é parecida com a escolha que temos que fazer em relação a indicadores. Um bom indicador pode não estar disponível, e aquele que existe talvez não seja o ideal. Procurar indefinidamente pelo indicador ideal pode envolver um alto custo e ser uma busca inútil. Além disso, assim como no filme, em que o trio está em busca de um tesouro perdido, os dados não caem do céu. Eles precisam ser localizados com precisão e desenterrados meticulosamente.

Os critérios para a escolha ou construção dos melhores indicadores são aqueles que estão colados ao que se quer medir, seja quanto ao objetivo final, seja quanto aos esforços para a sua conquista. O mesmo raciocínio que pode ser feito quanto aos objetivos deve ser seguido pelos indicadores, que serão como uma sombra que acompanha a caminhada da política e dos programas.

Objetivos bem definidos, que tradicionalmente podem ser checados pelo acrônimo SMART (Brasil, 2010): específicos (*specific)*, mensuráveis (*measurable)*, alcançáveis (*attainable)*, realistas (*realistic)*, delimitados temporalmente (*time bound*), são o primeiro passo para a escolha de indicadores bem definidos.

Os indicadores são a sombra projetada desses objetivos. Indicadores traduzem quantitativamente o que os objetivos estabeleceram de modo amplo. Por isso, os indicadores também devem fazer jus aos mesmos critérios herdados dos objetivos, conforme descritos a seguir.

2. No Brasil, o filme ganhou o título de Três Homens em Conflito.

- Específicos: o indicador deve se ater ao que pretende representar. Evite indicadores muito amplos e genéricos e que não tenham nexo causal estabelecido (entre a política e os programas e no sequenciamento lógico da modelagem, de insumos a impactos). O indicador deve estar relacionado ao problema, ao ponto de monitoramento (insumo? Processo? Produto? Resultado? Impacto?) e ser suficientemente representativo do que visa expressar. Melhor ainda se ele tiver relevância e precisão atestados por uma comunidade epistêmica que aprofunde conclusões sobre até que ponto se pode chegar a conclusões mais robustas sobre um fenômeno com aquele indicador, e em que medida ele nos fornece dados comparáveis, nacional ou internacionalmente.
- Mensuráveis: o que pode ser aferido e dimensionado, conforme um dado, seja ele um valor ou uma ocorrência.
- Alcançáveis: o indicador deve estar expresso em um dado que esteja ao alcance da organização, que seja viável de ser colhido em face dos recursos (humanos, materiais, financeiros, tecnológicos).
- Realistas: a cesta de indicadores deve ser a mais parcimoniosa possível, com apenas e tão somente o necessário, nem mais, nem menos que o necessário. Sejamos realistas: ter dados confiáveis e manter uma série histórica não é fácil, é um esforço de fôlego, quase uma maratona. Exige equipe para reunir informações, limpar, tratar e transformá-las em dados; sistematizar e disponibilizar publicamente e regularmente. O uso de ferramentas de inteligência artificial cada vez mais tem facilitado o esforço que antes exigia muito trabalho manual, de muitas pessoas. Ainda assim, não tornou essa tarefa trivial.
- Tempestivos: o indicador deve fornecer a informação no tempo certo e de modo regular, sem interrupções, valendo-se de ou colaborando para uma série histórica. Isso permitirá análises de trajetória e avaliações com maior potencial comparativo.

Todas essas recomendações são boas, prudentes, até óbvias, mas nada simples. Como pensar de modo prático a criação ou manutenção de indicadores? Como escolher ou construir indicadores que atendam bem a todos esses quesitos?

7.4 Comece a montar o sistema de monitoramento e avaliação

Registrar e sistematizar informações e produzir dados que possam alimentar indicadores exigem alguém que os faça. Ou esses dados já são produzidos por alguma unidade ou processo automatizado confiável ou isso precisará ser feito. É preciso que haja alguém ou uma equipe que se especialize em dar tratamento e fazer análise de dados.

Em geral, o que há nos governos é a escassez ou raquitismo de estruturas mínimas e sistemática de registro e tratamento de informações, produção e atualização de dados e divulgação na forma de dados abertos. Nesse caso, é preciso criar secretarias ou assessorias de monitoramento e avaliação, nem que seja para saber montar processos de contratação de ajuda externa. Mas a ajuda externa é inútil se não há equipe minimamente treinada para até mesmo saber o que contratar, que perguntas fazer, que soluções considerar adequadas. Do contrário, a consultoria externa apresentará uma proposta que interessa mais a ela do que ao próprio órgão público.

Quando há tais unidades ou equipes, em geral, elas são bastante reduzidas. As bases de dados normalmente estão dispersas, cheias de falhas e sem critérios e regularidade na entrada e saída de dados e na checagem de inconsistências. A falta ou precariedade de muitos dados é um indicador desse histórico de negligências com algo muito precioso: a produção de informações sobre a ação governamental e seus resultados.

O mais curioso é que não faltam informações. A pessoa da portaria que faz o registro de entrada de usuários de um serviço; a atendente telefônica; aquela que abre e encaminha um processo administrativo; a unidade que faz uma contratação de um prestador de serviços; a empresa que realiza a entrega de um produto; a ouvidoria que recebe reclamações, dúvidas ou elogios; cada uma delas gera muita informação, do início ao fim do processo. Todavia, as informações vão para um cemitério. Os dados estão lá, debaixo dessa camada de informações, decompondo-se aos poucos enquanto esperam em silêncio para serem desenterrados por alguém que saiba como encontrá-los.

Organizar os fluxos de informação conforme um sistema de entrada de informações e saída de dados é, na prática, a construção do que pomposamente se chama de sistema de informação ou sistema de monitoramento e avaliação. É importante lembrar que esse sistema não é o computador, o *software* ou o aplicativo que processa esses dados. Hoje em dia, confunde-se o sistema com a solução de processamento e de geração de painéis de dados (*business intelligence* – BI). Sistema é o resultado de uma sistemática. É tudo aquilo que é recolhido, sistematizado (compilado, organizado, tratado), processado e publicado em dados abertos. O que as ferramentas digitais permitem é apenas automatizar, acelerar o processamento e visualizar melhor os dados.

Corrigir, treinar e valorizar quem faz o registro de informações, combinar essas sistemáticas entre diferentes unidades, revisar, limpar, corrigir e recuperar informações faltantes são fatores que também devem começar com um mapeamento das ações.

Um sistema de informações deve se espelhar na teoria do programa e estar colado ao modelo lógico. O monitoramento e a avaliação também devem ser pensados segundo seus insumos (recursos financeiros e tecnológicos, equipe, normas),

processos (registros, cadastros, entrevistas, pesquisas), produtos (relatórios, pareceres, análises), resultados (avaliações) e impactos (recomendações de revisão da política).

Portanto, essa construção deve ser guiada pelos objetivos da política e do programa. Ou seja, o dado que se quer desenterrar é aquele de que mais se precisa para aferir se os insumos estão chegando, se os processos estão rodando, se os produtos estão saindo, se os resultados estão aparecendo e se os impactos podem ainda ser esperados. Sendo assim, o que se pergunta à organização é onde estão os dados de:

- linha de base da situação atual do problema e do público (ponto zero da política e dos programas);
- componentes e volume de entrada e saída de recursos;
- projetos e processos desenvolvidos pelas equipes e seu mapeamento de ações;
- quantificação dos produtos entregues;
- certificação de que o público efetivamente recebeu os produtos e serviços e de que esse é de fato o público desejado;
- resultados de alteração intermediária (médio prazo) da situação da linha de base; e
- efeitos de longo prazo (impactos).

Note que algumas dessas informações não são exclusivamente quantitativas. Projetos e processos desenvolvidos pelas equipes e seu mapeamento de ações são dados objetivos, mas sua checagem é do tipo: há ou não há projetos, registro de processos desenvolvidos e mapeamento de ações? Essas informações são uma *proxy* do grau de maturidade e dizem muito sobre se os processos foram minimamente pensados e preparados e se foram executados de forma condizente com o esperado.

Informações qualitativas também podem ser quantificadas e depois transformadas em dados, se isso for útil para sumarizar a informação. Por exemplo: de todos os processos desenvolvidos, quantos o foram por equipes que planejaram projetos e mapearam ações? O monitoramento pode obter essas informações por meio de um repositório (se possível) ou por entrevistas.

Todas essas informações, para serem obtidas, precisam ser minimamente planejadas. A título de exemplo, pode-se exigir que as organizações tenham, para a sua política, planos de monitoramento e avaliação que digam e pactuem, entre várias unidades, quem fará o que, quando e como para registrar, sistematizar e processar as informações que comporão o sistema de monitoramento e avaliação. O desenlace desse plano seria justamente firmar protocolos operacionais mínimos de compromisso, que podem ser graficamente representados por fluxogramas com o mapeamento das ações de entrada e saída de dados em cada unidade responsável.

Uma portaria pode selar esse pacto e firmar a governança (quem pode o que e quem faz o que) e a gestão (como se faz) do sistema.

O monitoramento começa por gerar informações mais descritivas e, em seguida, mais sintéticas (dados), para finalmente serem cobertas por uma segunda nova camada que já entra no campo avaliativo (como se verá na parte 3) e se debruça sobre: economicidade; eficácia; eficiência (em termos da quantidade e qualidade, o que inclui a satisfação do público com os produtos e serviços); equidade (perfil dos beneficiários); efetividade dos resultados dos programas; efetividade dos impactos dos programas para um dos impactos da política; e efetividade dos impactos de todos os programas para todos os impactos da política.

7.5 Revise regularmente as metas

Uma das funções do monitoramento é ajudar a, de novo, revisar e fixar metas mais realistas. A recomendação, desde o início, foi a de a meta ser modesta na previsão do que era possível fazer, pelo pouco tempo que dura uma gestão, e ambiciosa o suficiente em sua implementação para ampliar seu arco de apoio, desenvolver parcerias e convencer sobre a importância dos resultados e impactos finais, de maneira que essas expectativas sejam alcançadas antes do tempo e, melhor ainda, que se possa ir além do prometido.

Metas não são imutáveis. Se elas foram feitas com base em pressupostos que se alteraram sobre recursos financeiros, equipes, determinações legais, parcerias, entre outras condições, podem e devem ser atualizadas sempre que necessário, justificadamente. O público deveria ser o primeiro, e não o último, a saber que um compromisso não será cumprido no prazo inicialmente previsto. Muitas vezes nem mesmo o dirigente é alertado previamente. Simplesmente, algo que deveria acontecer não acontece e ninguém se deu ao trabalho de explicar por quê.

A frustração de prometer e não entregar afeta não apenas a imagem do dirigente, mas a reputação do órgão público prestador de serviços. Em contrapartida, a saída simples de desenvolver ações, sobre as quais não se tem qualquer expectativa e as quais não se sabe antecipar minimamente, é um sinal de amadorismo e totalmente contrário à lógica da administração pública, que exige que as ações tenham justificativa, previsões (toda a previsão orçamentária é baseada nisso) e metas. Começar algo sem saber que produto, resultado ou impacto isso proporcionará é inadmissível, um sinal de mediocridade da governança e um cheque em branco para a gestão.

Conforme um dos exemplos já citados, ao se fazer um programa com várias obras de infraestrutura, ou mesmo com uma única grande obra, é possível e necessário estimar seus impactos para ver até que ponto o esforço a ser empreendido vale a pena diante dos resultados esperados. Estamos ainda no campo da análise *ex ante*, e não da avaliação, que só ocorre *ex post*. Ainda assim, é possível estimar *ex ante* os

produtos, os resultados e os impactos. A estimação de produtos pode dizer o quanto uma obra pode aumentar na geração de energia e em quanto tempo, considerando as etapas de conclusão da obra. A estimação de resultados pode dizer, com base nessa ampliação da oferta, que regiões, quantas pessoas e quais setores econômicos serão mais beneficiados. Pode ainda aferir se haverá redução do custo do serviço e de quanto seria a magnitude dessa redução, em que percentual. Finalmente, uma estimação dos impactos poderia antecipar, *ex ante*, quantos empregos serão gerados, que biomas podem ser afetados (que consequências haveria?) e que tipo de mitigação, ações reparadoras ou iniciativas de reversão de externalidades seriam necessárias. Tais análises são não apenas úteis para estimar metas e indicadores, são imprescindíveis. Do contrário, é possível dizer, *ex ante*, que as metas estimadas e os ciclos de preparação, entrega e maturação daquela intervenção foram mal dimensionados e revelam claros sinais de inconsistência.

A melhor surpresa que o público pode ter, porém, é a de receber resultados maiores e antes que o previsto. A regra da administração pública deveria ser a de poder festejar produtos entregues com rapidez e em quantidades superiores ao anunciado, antecipar resultados e, sobretudo, criar a sensação positiva de que grandes mudanças começam a se concretizar com pequenas entregas que acontecem a cada dia. A diferença entre uma governança competente e com gestão de excelência e outras que são medíocres, muitas vezes, não está no volume de realizações, mas no tamanho das promessas. As mais bem-sucedidas são as mais parcimoniosas nas metas e mais exuberantes nas entregas.

A seleção ou construção de indicadores é um processo não apenas técnico, mas político. Envolve escolhas, pactuação, análise situacional. A técnica anda de mãos dadas com a política para protegê-la de apostas erradas. Para isso, a burocracia precisa demonstrar não o quanto ela entende de detalhes, mas o quanto vale a pena atuar de modo mais profissional, competente e mais bem organizado. Essa é a conversa a ser tecida com quem quer obter reconhecimento político mais amplo, algo justo e necessário a qualquer processo democrático.

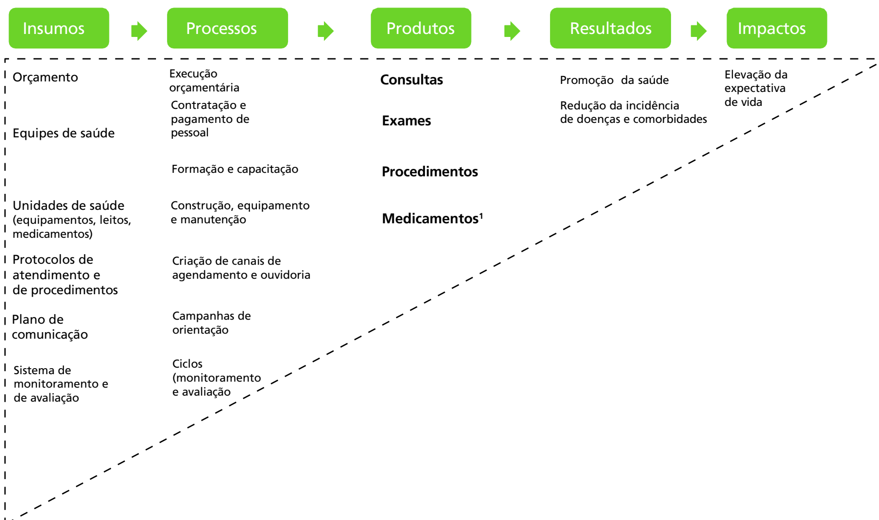
7.6 Exemplo de como os indicadores devem estar encadeados

A mesma lógica de encadeamento que orientou a modelagem do programa deve se mostrar consistente o suficiente para costurar uma relação coerente entre os indicadores. Sendo os indicadores como a sombra da trajetória de cada componente (dos insumos aos impactos), nada mais natural do que exigir que essa relação se estabeleça fortemente ao longo de toda a implementação. É como se um indicador prenunciasse que os próximos números estão a caminho de apresentar bons resultados.

No exemplo representado pela figura 2, em um programa de atenção à saúde, os insumos são: i) orçamento; ii) equipes; iii) unidades de atendimento; iv) protocolos de atendimento; e v) plano de comunicação.

FIGURA 2

Exemplo de encadeamento de indicadores: programa de atenção à saúde



Elaboração do autor.

Nota: [1] Medicamentos, como produto, são medicamentos entregues. Medicamento em estoque é insumo.

Descrição: Um diagrama mostra um fluxo com cinco retângulos, que vai de insumos, processos e produtos até resultados e impactos, conectados por setas, da esquerda para a direita. Cada passo é detalhado na vertical, com os elementos descritos em formato de coluna, abaixo de seu respectivo retângulo. Insumos são exemplificados como orçamento, equipes de saúde, unidades de saúde, protocolos de atendimento e de procedimentos, plano de comunicação, e sistema de monitoramento e de avaliação. Processos são tipificados em execução orçamentária (diretamente ligada ao insumo "orçamento"), contratação e pagamento de pessoal, além de formação e capacitação (consequências do insumo "equipe"), construção, equipamento e manutenção (ligados ao insumo de "unidades de saúde"), criação de canais de agendamento e ouvidoria (na linha do insumo de "protocolos e procedimentos"), campanhas de orientação (processo derivado do insumo "plano de comunicação"), e ciclos de monitoramento e avaliação (ligados ao "sistema de monitoramento e avaliação"). Os produtos que irão decorrer desses insumos e processos são consultas, exames, procedimentos e medicamentos. Os resultados esperados são a promoção da saúde e a redução da incidência de doenças e comorbidades. O impacto a ser conquistado é descrito como a elevação da expectativa de vida. O desenho tracejado de um triângulo retângulo, ou de uma pirâmide deitada, envolve esse fluxo, novamente reforçando a imagem de que são necessários muitos insumos, processos e produtos, em fluxos contínuos e por um bom tempo, para se gerar um grande e importante impacto.

Note que, a partir dos processos, há indicadores que podem ser pensados para o monitoramento da implementação. Por exemplo, a porcentagem de execução orçamentária pode indicar uma *proxy* da medida em que as ações já estão ocorrendo e de quão perto ou longe elas estão de serem concluídas. O andamento

da formação e capacitação, que é uma variável qualitativa (basicamente, o que se quer medir não é exatamente a quantidade de pessoas que estão sendo capacitadas, mas o prazo de conclusão da atividade), pode antecipar quando as equipes estarão prontas para dar início aos trabalhos ou a partir de quanto (de quais parâmetros) se podem medir melhorias de qualidade do atendimento, se considerarmos processos de aperfeiçoamento profissional.

Essas equipes, enquanto são formadas, aguardam a construção e instalação de equipamentos e o início da entrada das unidades em operação para poderem dar início ao trabalho. O cronograma de obras e a contratação e formação de pessoal dirão em que momento se dá o início da gestão do programa para a entrega dos primeiros produtos (os primeiros atendimentos e procedimentos). Por sua vez, sistemas de monitoramento e avaliação darão métricas de fluxo de agendamento, avaliação de satisfação das pessoas com a prestação de serviços, reclamações sobre problemas e profissionais. Esses indicadores irão consolidar avaliações sobre a eficiência e a efetividade dos serviços prestados.

À medida que forem surgindo resultados no médio prazo, se saberá qual o impacto das ações na redução da incidência de determinadas doenças naquela região. Comparando com o Estado ou o país (tomando cuidado com comparações muito amplas pela dificuldade de se lidar com outros fatores intervenientes que são bastante distintos), mas sobretudo comparando-se com o passado daquela cidade ou localidade onde as unidades passaram a atuar, se poderá medir ou aproximar a avaliação do impacto daquelas ações em consequências mais profundas do problema.

Fica claro que, quando os processos administrativos geram os registros adequados, torna-se mais fácil, quase automático, o monitoramento da implementação das ações, do resultado do programa e de sua contribuição para os impactos da política. A todo instante, um bom conjunto de indicadores oferece aos dirigentes e diretores a chance de monitorar a gestão e de produzir bons anúncios de conquistas parciais a serem comemoradas ou de alertas a serem levados em conta.

A produção sistemática de informações administrativas passa a produzir dados de monitoramento quase automaticamente, desde que os protocolos sejam estabelecidos de maneira que qualquer atividade em andamento, ao ter início, registre ligações, agendamentos, impressões digitais, prontuários, pedidos e resultados de exames, listas de medicamentos, protocolos de internação e alta etc. Esse tipo de abordagem deve se dar *ex ante*. As providências que tornam possível fazer o *design* das organizações para que ajam em conformidade com esse novo tipo de visão devem ser tomadas previamente à implementação.

Um passo necessário é convencer e motivar a governança superior, responsável pelo comando e controle, a não só permitir como estimular que as unidades operacionais revisem seus procedimentos. O pacto a ser feito é o de criar procedimentos

menos regulados com o objetivo de produzir registros de comando e controle e mais bem formatados a produzir dados. Em troca, ganha-se transparência interna e pública e mostra-se mais exatamente o que se está fazendo. Do contrário, o registro torna-se um mecanismo meramente burocrático, de registro de autorizações e de cumprimento de obrigações, e não um sistema de monitoramento e avaliação. O prejuízo dessa visão arcaica é imenso. Gasta-se muito tempo juntando documentos, e não realizando ações.

O que se deve ter em mente é que um bom sistema de monitoramento e avaliação cumpre plenamente o papel de ser um bom mecanismo de controle. Nesse pacto, a governança sai do dilema contraproducente entre ter mais ou ter menos comando e controle e assume como desafio ter melhor monitoramento e avaliação. As autorizações e os registros de atividades continuarão sendo feitos. A única e mais importante diferença é que sua motivação é acompanhar e impulsionar a geração de resultados, e não formalizar procedimentos para atender a requisitos de comando e controle. Ações governamentais são realizadas não para satisfazer normas e atender a condições de órgãos de controle, mas para gerar produtos, resultados e impactos que sejam concretos, benéficos e efetivos. A ação dos órgãos de controle, porém, não será mitigada ou barrada sem que em troca se mostre um avanço no mapeamento de processos e na construção de sistemas de monitoramento que atendam a requisitos mais inteligentes.

A todo momento, e dessa vez não será diferente, o esforço é de que cada passo se torne explícito e gere dados que serão públicos e que possam ser interpretados de modo bem contextualizado, conforme uma lógica inteligível por qualquer pessoa. Mantendo a consistência de uma teoria integrada da política e dos programas, que interligue uma concepção a resultados, é plenamente possível demonstrar a relação entre o que se planta no dia a dia e os sinais do que se espera colher, paulatinamente.

7.7 Exemplo do papel decisivo do monitoramento: saúde durante a pandemia de covid-19

Quando eclodiu a pandemia de covid-19, em 2020, a primeira e mais importante providência adotada por muitos governos, seguindo orientações da comunidade médica, foi a de permanecer em casa. O Serviço Nacional de Saúde (National Health Service – NHS) inglês transformou a recomendação em norma, sujeita a multa para quem a desobedecesse, e acrescentou a ela outras medidas profiláticas: usar máscaras e lavar sempre as mãos ou higienizá-las com álcool em gel. Um *slogan* publicitário deixou claro que a regra tinha por trás uma teoria da ação muito clara e bem fundamentada (figura 3).

FIGURA 3

***Slogan* do NHS durante a pandemia de covid-19**



Fonte: New TV advert urges public to stay at home to protect the NHS and save lives https://www.gov.uk/government/news/new-tv-advert-urges-public-to-stay-at-home-to-protect-the-nhs-and-save-lives.

Obs.: Em tradução livre, "Fique em casa, proteja o NHS, salve vidas".

Descrição: A figura traz a marca e o *slogan* utilizados pelo Serviço Nacional de Saúde (o correspondente britânico do Sistema Único de Saúde) na época da pandemia de covid-19. Uma faixa amarela, com bordas tracejadas em vermelho, no mesmo estilo das fitas que policiais usam para isolar locais de cenas de crimes, tem os dizeres, em sequência, em inglês: *fique em casa; proteja o sistema de saúde; salve vidas.*

Cartazes e adesivos foram espalhados por todo o Reino Unido. Todas as conferências e coletivas de imprensa das autoridades que tratavam do assunto traziam o *slogan*. A sequência lógica fazia exatamente o encadeamento de três teorias: a teoria da ação individual (ficar em casa), do programa (proteger o NHS, permitindo que ele tivesse condições de atender à demanda de pacientes) e da política (salvar vidas, que é o grande objetivo de uma política de saúde).

Com esses objetivos em mente e com uma diretriz de saúde bem específica (manter as pessoas em casa), vários países utilizaram indicadores de isolamento médio nacional, por região, estado, cidade e bairro. Esse indicador foi criado por meio de dados de geolocalização gerados pelo uso dos aparelhos telefônicos celulares. Cada vez que as pessoas, com seus aparelhos, saíam de casa, seu deslocamento pela cidade era automaticamente alimentado e georreferenciado. Sem revelar a identidade de cada usuário, mas analisando o comportamento coletivo, o indicador expressava aproximadamente a porcentagem de moradores que estavam cumprindo ou descumprindo essa diretriz em cada área delimitada e em que horários do dia. Com isso, era possível, pela teoria, supor reduções ou aumentos do número de contaminados e da superlotação de unidades de saúde com pacientes suspeitos de terem contraído a doença. Antes disso, os governos poderiam intensificar a fiscalização sobre essas localidades.

Note, mais uma vez, como um indicador cumpre a função de ser uma síntese informativa totalmente aderente à teoria da ação, do programa e da política, útil para orientar decisões e capaz de antecipar tendências.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de programas**: guia metodológico. Brasília: MP, 2010. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/84/1/Indicadores_programas-guia_metodologico.pdf.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 17-54. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf.

JANNUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan.-fev. 2002. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6427/5011.

LASSANCE, A. **Análise *ex ante* de políticas públicas**: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Brasília: Ipea, maio 2022. (Texto para Discussão, n. 2817). Publicação preliminar. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/1/td_analise_ex_ante_guia_metodologica_publicacao_preliminar.pdf.

CAPÍTULO 7

PREPARANDO O CAMINHO PARA A AVALIAÇÃO *EX POST*

1 CONSISTÊNCIA *EX ANTE* E COERÊNCIA *EX POST*

Avaliar é dar valor, conforme pesos, medidas, critérios. Como lembra Weiss (1998, p. 4), para isso precisamos de referenciais que definam melhor o que queremos medir. A avaliação precisa ter suas réguas, termômetros e barômetros. Contudo, a própria escolha do instrumento de medida correto depende do propósito e da natureza do objeto que se quer avaliar (Lassance, 2024).

Avaliar é um trabalho que só pode ser bem feito *ex post* se for bem preparado *ex ante*. Como dito anteriormente, o que se avalia é se o que foi realizado está bem ou mal feito, o que só pode ser devidamente respondido com a compreensão do propósito com que se fez aquilo. A avaliação *ex post* só faz sentido retomando os requisitos da análise *ex ante* e confrontando esses pressupostos com os resultados.

O intuito da avaliação é confrontar os efeitos de uma política e seus programas com os objetivos que eles pretendiam alcançar, conforme critérios explícitos de julgamento. Por sua vez, a matéria-prima para que os avaliadores façam seu trabalho são informações fornecidas pelo monitoramento.

O que se quer na avaliação *ex post* é verificar se os efeitos da ação governamental são coerentes com a concepção que motivou a intervenção. Se não forem, o que a avaliação fará é investigar se isso se deveu a problemas na implementação ou a falhas de consistência da concepção.

2 PERGUNTAS DE AVALIAÇÃO

Toda avaliação é motivada por perguntas avaliativas. Todas elas têm relação direta ou no mínimo indireta com a análise *ex ante*, como podemos observar nos exemplos a seguir.

- Qual o objetivo da política e dos programas? Eles foram atingidos? Parcial ou completamente?
- O público alcançado corresponde ao que se pretendia?
- As ofertas (produtos) previstas estão sendo entregues às pessoas certas, da forma certa, na quantidade e no tempo certo?
- A qualidade do que é realizado é boa? Como isso pode ser atestado?

- O público está bem atendido e satisfeito com o que está recebendo?
- Houve melhoria na situação das pessoas, em relação ao problema principal escolhido para tratamento?
- Houve mudanças na condição de vida das pessoas? Essas mudanças mais substantivas foram proporcionadas de alguma maneira pela contribuição dada pela política e seus programas?
- Ocorreram problemas? Onde eles se localizam? Nos insumos? Na implementação (processos e entrega dos produtos) ou na teoria da mudança ou do programa?
- Esses problemas de implementação dizem respeito à governança, à gestão ou a ambas?
- Como melhorar ou superar essas falhas?

Essas e tantas outras questões ainda mais detalhadas podem ser resumidas a duas perguntas apropriadas a cada momento do desenvolvimento de uma política ou programa, cada qual com uma subpergunta diretamente associada. São elas, em suma, as destacadas a seguir.

- O que está acontecendo (e por quê)? O que se pode corrigir?
- O que aconteceu (e por quê)? É possível aprimorar?

Um erro comum é supor que a avaliação deve escolher que programas manter e premiar (com mais recursos, por exemplo) e quais extinguir ou reduzir e penalizar. A concepção por trás desse equívoco é que isso levaria a uma competição dos gestores entre si e a um aumento da eficiência dos programas.

Ao contrário, o principal objetivo da avaliação é compreender a política e a interconexão que há entre os programas, identificar problemas que possam ser corrigidos e aprender como aperfeiçoar esses programas. Recomendar a sua extinção ou a de ações pode ser uma das conclusões da avaliação quando isso contribui com os objetivos da política e promove a otimização da modelagem dos programas.

3 TIPOS DE AVALIAÇÃO *EX POST*

3.1 Avaliação formativa

A primeira pergunta básica de avaliação ("O que está acontecendo?", no gerúndio mesmo) é própria de avaliações de processo. É feita enquanto os programas estão em fase de implementação e começam a gerar seus primeiros produtos. Essas avaliações servem para detectar falhas que ocorrem de imediato ou ao longo da implementação, de modo a corrigi-las o quanto antes, evitando o desperdício de recursos (insumos) e esforços (processos). São avaliações do *making of* dos programas, por isso são

chamadas de formativas. Sua realização, porém, já deixa de pertencer ao momento de análise (*ex ante*) e inaugura o da avaliação (*ex post*). Ainda assim, sem se descolar do que foi previamente formulado.

O momento da implementação é aquele que vai da chegada dos insumos e seu processamento até sua transformação em produtos. Quando ela completa um ciclo inteiro de entrega de produtos, o que se espera é que comecem a surgir os primeiros resultados. Esse momento encerra um primeiro ciclo de implementação. É como se o programa tivesse superado sua fase inicial de aprendizado formativo e alcançado um momento de maturidade.

Considera-se que, nessa fase, o programa corrigiu suas falhas e estabilizou suas incoerências e travamentos. Antes que isso aconteça, é temerário fazer avaliações mais conclusivas sobre os programas e ações. Cabe à análise *ex ante* formalizar os ciclos de avaliação somativa e formativa, delimitando especificamente a partir de que momento as avaliações mais conclusivas podem ser feitas.

Programas têm um ciclo de vida que precisa ser respeitado para evitar conclusões apressadas. Com indicadores parcimoniosos e metas realistas, é possível estabelecer marcos temporais dos ciclos de avaliação que devam ser respeitados também pelos órgãos de controle, evitando que conclusões precipitadas comprometam a continuidade de ações que ainda precisam ser estabilizadas para produzir resultados efetivos.

3.2 Avaliação somativa

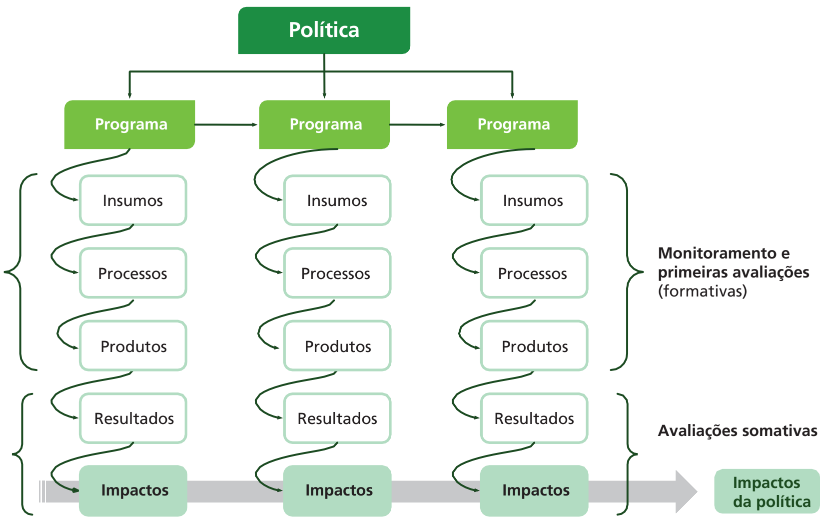
Michael Scriven, criador da tipologia que distingue a avaliação formativa da somativa (Scriven, 1967), explicava que "quando o cozinheiro prova a sopa, esta é a avaliação formativa; quando o convidado a degusta, esta é a avaliação somativa" (Scriven, 1991, p. 19, tradução nossa).[1] Quando a avaliação se debruça sobre a implementação, é formativa. Quando os resultados e impactos são seu objeto, a avaliação é somativa.

As diferenças não param por aí. Avaliações somativas podem ser de efetividade dos resultados ou dos impactos. Avaliações somativas de efetividade dos resultados são mais afeitas a avaliar programas, enquanto avaliações de impacto, a rigor, deveriam identificar o efeito de um ou mais programas para os grandes objetivos de uma política, pois demandam longo prazo para a sua consecução. A diferença entre uma e outra está no fato de que o ciclo de maturação ou de vida de um programa, no médio prazo, pode ter apresentado apenas resultados, mas não ainda os impactos. Avaliações somativas de longo prazo, essas sim, podem alcançar os impactos e verificar a efetividade da política. Avaliações de produto atestam as entregas. Avaliações de resultado aferem os benefícios alcançados. Avaliações de impacto verificam as conquistas, as grandes transformações (Lassance, 2024).

1. No original, "*When the cook tastes the soup, that's formative evaluation; when the guest tastes it, that's summative evaluation*."

A lógica que preside esse ciclo é de que, havendo uma política integral e programas integrados, cada programa contribui para viabilizar pelo menos um impacto da política. Somados os impactos de todos os programas, se pode fazer uma avaliação somativa da efetividade dos impactos da política.

FIGURA 1
Avaliação somativa da política e de seus programas



Elaboração do autor.

Descrição: Um diagrama em tons de verde exibe um retângulo com a palavra política, que interliga programas, de cima para baixo, e indica que os blocos de insumos, processos e produtos de cada programa estão contidos na fase de monitoramento. Uma inscrição lateral acrescenta que, nessa fase de monitoramento, ocorrem as primeiras avaliações, chamadas de *formativas*. No bloco seguinte, estão os resultados e os impactos de cada programa. Esses impactos estão em retângulos destacados com negrito e uma seta cinza indica a conformação de um impacto da política, no canto inferior direito. Esse impacto da política é assinalado como objeto de uma avaliação chamada de *somativa*.

3.3 Avaliação de conformidade

A avaliação de conformidade verifica e atesta se programas e ações estão sendo implementados conforme as regras. Nesse caso, o critério mais importante é a aderência à norma. A pergunta de avaliação é: foram cumpridos à risca os preceitos normativos estabelecidos pela lei e pelo próprio órgão gestor dos programas?

Quanto mais genéricas e dúbias as normas e menos específicos os planos, mais a gestão abre espaço para que essas lacunas e ambiguidades fiquem abertas à interpretação dos órgãos de controle interno e externo. Com isso, os órgãos de controle podem suprir essas dubiedades com recomendações e acórdãos, bem como firmar entendimento diverso dos propósitos dos que formularam ou que são responsáveis pela governança superior das políticas e programas.

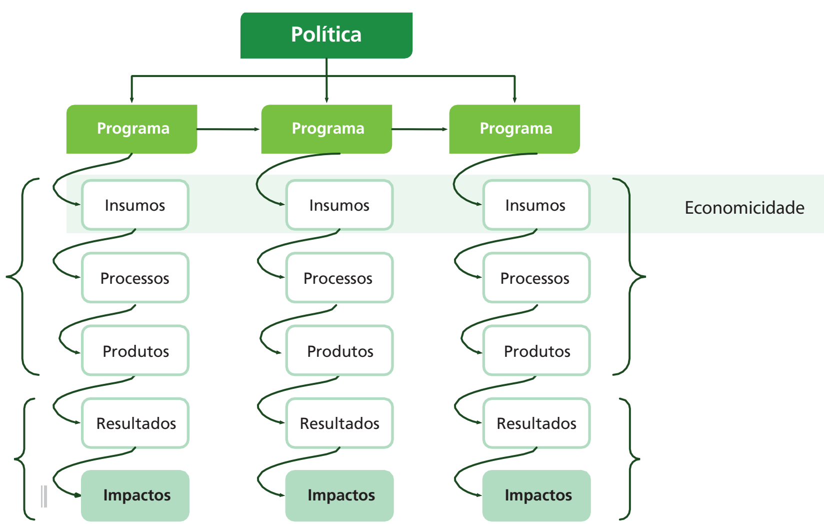
Nem todos os detalhes do planejamento e da implementação precisam se tornar normas. As normas podem e devem remeter esses detalhes a planos, análises, manuais. Esses instrumentos podem fornecer esses detalhes de modo flexível e atualizado.

Deve-se lembrar que os órgãos de controle têm expandido sua atuação e destinado suas recomendações e determinações a campos cada vez mais abrangentes da governança e gestão públicas. Portanto, também nesse aspecto, a análise *ex ante* é providencial às autoridades dirigentes das políticas, diretoras de programas e gestoras das ações.

3.4 Avaliação de economicidade

A avaliação de economicidade é a que verifica a aquisição dos insumos ao menor custo possível. A pergunta dessa avaliação é: os preços referentes aos insumos adquiridos são compatíveis com os de mercado? Eles resultaram em economia para a administração pública?

FIGURA 2
Avaliação de economicidade



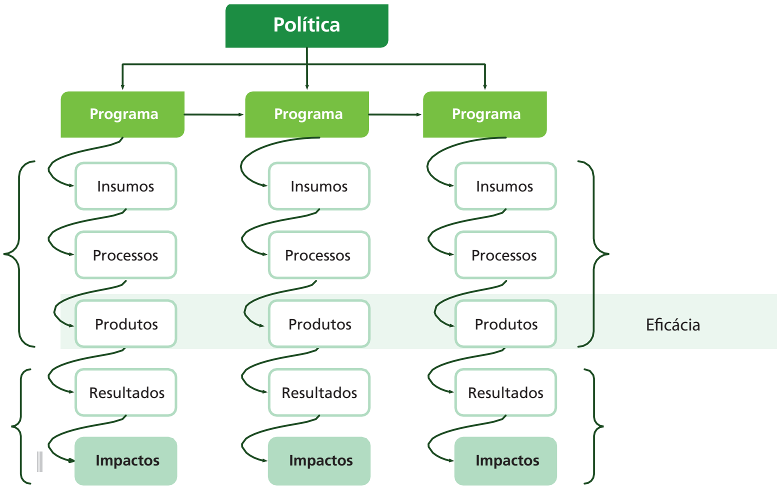
Elaboração do autor.

Descrição: O mesmo diagrama de uma política pública que interliga programas, de cima para baixo, indica que o bloco dos insumos, açambarcado por uma barra horizontal de destaque, está no âmbito da avaliação de economicidade.

3.5 Avaliação de eficácia

A avaliação de eficácia constata se os produtos foram gerados e entregues a contento. A pergunta dessa avaliação é: os produtos são exatamente os previstos? Eles foram entregues ao seu destino e público corretos e no tempo previsto?

FIGURA 3
Avaliação de eficácia



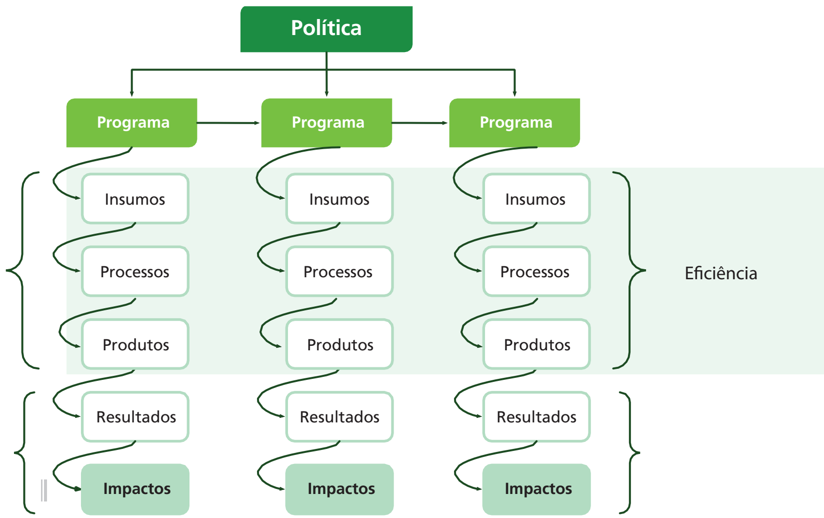
Elaboração do autor.

Descrição: O mesmo diagrama de uma política pública que interliga programas, de cima para baixo, indica que o bloco dos produtos, açambarcado por uma barra horizontal de destaque, está no âmbito da avaliação de eficácia.

3.6 Avaliação de eficiência

A avaliação de eficiência verifica se os processos empregados aproveitam e otimizam ao máximo o uso de insumos na geração de cada produto. A pergunta dessa avaliação é: processos, procedimentos, tecnologias, usos ou manuseio dos insumos empregados proporcionam a melhor oferta de produtos, em quantidade e qualidade, no tempo adequado?

FIGURA 4
Avaliação de eficiência



Elaboração do autor.

Descrição: O mesmo diagrama de uma política pública que interliga programas, de cima para baixo, indica que o bloco que vai de insumos e processos até produtos, açambarcado por uma barra horizontal de destaque, está no âmbito da avaliação de eficiência.

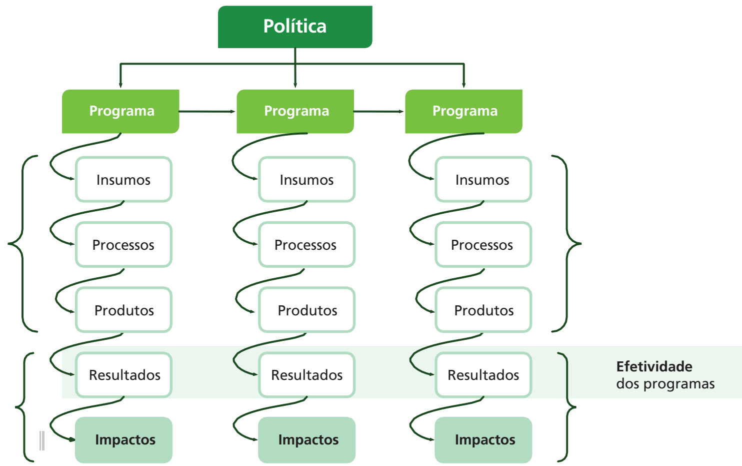
3.7 Avaliações de efetividade

A avaliação de efetividade busca encontrar os resultados dos programas ou da política, a partir do momento em que a implementação foi estabilizada, os programas alcançaram sua maturidade, seus resultados estão consolidados e os impactos podem ser aferidos.

Portanto, a avaliação de efetividade de um programa pergunta se há resultados de médio prazo previstos e alcançados e se já existem impactos. O impacto de um programa é um impacto parcial da política. Todo programa deve ser capaz de gerar, no longo prazo, pelo menos um impacto mais amplo que contribua com a política, revertendo consequências mais profundas de um problema. Por isso, só faz sentido e só é de fato factível fazer análises definitivas de impacto de uma política quando seu conjunto de programas cumpriu seus ciclos de resultados e foi capaz de proporcionar pelo menos seus primeiros impactos.

Dessa forma, são possíveis e necessárias pelo menos três avaliações distintas e sequenciadas de efetividade: i) avaliações de efetividade dos resultados de um programa; ii) avaliações de efetividade dos impactos de um programa; e iii) avaliações de efetividade dos impactos da política.

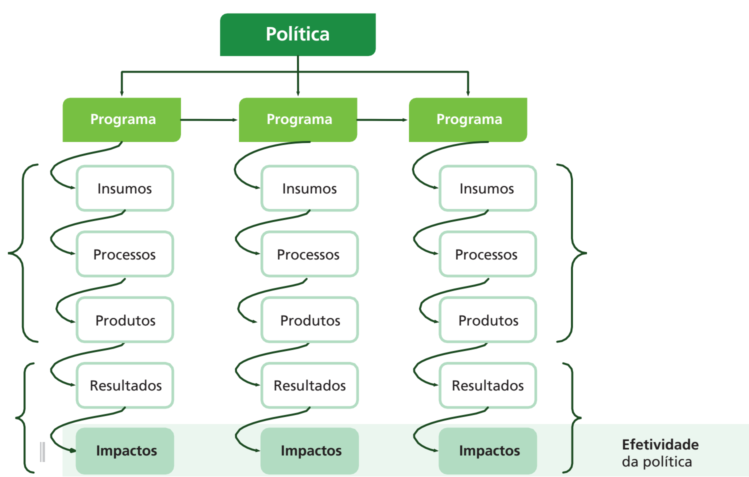
FIGURA 5
Avaliação de efetividade dos programas



Elaboração do autor.

Descrição: O mesmo diagrama de uma política pública que interliga programas, de cima para baixo, indica que o bloco dos resultados, açambarcado por uma barra horizontal de destaque, está no âmbito da avaliação de efetividade dos programas.

FIGURA 6
Avaliação de efetividade da política



Elaboração do autor.

Descrição: O mesmo diagrama de uma política pública que interliga programas, de cima para baixo, indica que o bloco dos impactos de cada programa, açambarcado por uma barra horizontal de destaque, conforma a avaliação de efetividade da política.

3.8 Avaliações somativas robustas dependem de uma sequência cumulativa de avaliações preliminares

A sequência das avaliações de economicidade, eficácia e eficiência deixa claro que as três são avaliações de processo, portanto, formativas. As avaliações de efetividade são de médio prazo, para programas, e de longo prazo, para a política, sendo elas somativas.

A noção de somatividade revela seu caráter cumulativo. Apenas uma sequência de avaliações sistemáticas permite consolidar um entendimento mais preciso sobre a real capacidade demonstrada pela política e seus programas de debelar um problema grande e complexo.

Como sempre, essas avaliações não acontecem descoladas e alienadas em relação ao *ex ante*, mas rigorosamente dedicadas a responder às perguntas: a teoria da mudança está sendo confirmada? A teoria do programa funciona? Se não, o que ocorreu? O problema está na teoria? Se escolheu o problema errado? Se adotou a solução errada? Ou o problema está na implementação? Se fez erradamente? Em um ou em todos os programas? Ou se fez a coisa certa para um público errado? Essas são perguntas típicas de avaliação que também precisam revisitar a teoria para serem respondidas.

3.9 Avaliação de equidade

A avaliação de equidade busca atestar os públicos abrangidos pela política e o grau de prioridade dado pelos programas àquelas pessoas que mais precisam dos serviços públicos. O princípio da equidade parte da noção de que, sendo as pessoas submetidas a condições desiguais e a situações distintas, cabe ao Estado reconhecer essas diferenças e agir para corrigi-las.

Um exemplo do quanto o princípio da equidade tem efeito prático é a prioridade dada a idosos e gestantes no atendimento de serviços públicos e também privados. As cotas raciais e para pessoas com deficiência, em concurso, são outro exemplo. Pode-se até dizer que a triagem de pacientes conforme uma classificação de risco respeita o princípio básico de tratar os desiguais desigualmente, dando prioridade a quem mais precisa.[2] Nesse caso da triagem, a prioridade de atendimento considera a gravidade, em seguida, a urgência, e, por último, a ordem de chegada. Pelo princípio da igualdade, o atendimento deveria ser prestado primeiro a quem chegou antes, mas isso seria iníquo. Afinal, para casos graves, o tempo é um fator primordial e o objetivo maior da política, que é salvar vidas, estaria comprometido pela falta de um critério de equidade.

Nesse caso, a avaliação vai além de simplesmente contabilizar atendimentos, tratamentos e curas. O importante será analisar por que determinados públicos

2. Ver Portal PenseSUS. Disponível em: https://pensesus.fiocruz.br/equidade.

talvez não estejam sendo devidamente priorizados e recomendar a inclusão de critérios práticos que traduzam o princípio da equidade para situações muito concretas e que fazem toda a diferença.

A equidade é um princípio basilar. Deve estar presente desde a escolha do problema até a definição da estratégia da política e estender-se à formatação dos processos e à verificação da entrega dos produtos. Portanto, faz parte da avaliação formativa. No ciclo de avaliações somativas, novamente se confere a aderência dos resultados ao público-alvo definido como prioritário dos programas e o impacto final da política para um maior grau de equidade social, no âmbito da política pública em questão (saúde, assistência social, educação, emprego, mobilidade urbana etc.).

3.10 Métodos e técnicas de avaliação

Não confunda os tipos de avaliação com seus métodos e técnicas. As avaliações são orientadas por propósitos e por perguntas, e não por técnicas. O fetichismo de dados tem induzido ao equívoco de achar que a avaliação é o método. Essa é uma completa inversão da lógica da avaliação. É o propósito e a pergunta de avaliação que levam à escolha do método, e não este que conduz às definições sobre a avaliação. Dependendo do tipo de problema a ser avaliado, alguns métodos podem ser mais adequados que outros e alguns podem se mostrar completamente inapropriados.

Métodos como o de diferenças em diferenças, pareamento, uso de variáveis instrumentais, análise envoltória de dados, regressão descontínua e as técnicas de experimentos aleatorizados, pesquisas com grupos focais ou *surveys* com amostras representativas, entre outras, são maneiras de operacionalizar uma avaliação.

Os centros e institutos de pesquisa, como o Ipea, têm pessoal especializado na realização de avaliações utilizando as metodologias e técnicas mais adequadas. No entanto, a primeira pergunta que uma analista (econometrista, estatística ou outra) faz é justamente de que tipo de avaliação se trata, qual o propósito, qual o grau de maturidade atingido pela política e pelo programa. Só depois se perguntará: onde estão os dados? Eles são confiáveis? São completos? Foram bem colhidos e tratados? Nenhuma especialista em análise de dados, por mais habilitada que seja no uso dos métodos mais sofisticados que existem, será capaz de executar um bom trabalho de avaliação sem que a pergunta de pesquisa avaliativa esteja clara e a matéria-prima trazida pelo monitoramento seja razoável.

Outra recomendação importante é buscar a chamada triangulação de métodos, ou seja, combinar métodos e técnicas quantitativas e qualitativas para obter conclusões mais abrangentes e aprofundadas e também entender melhor a lógica que incide sobre o problema, assim como a maneira como as pessoas se comportam diante dele. Metodologicamente, informações quantitativas (dados) e qualitativas são complementares, e não rivais (Weiss, 1998, p. 14). Além disso, é bom levar

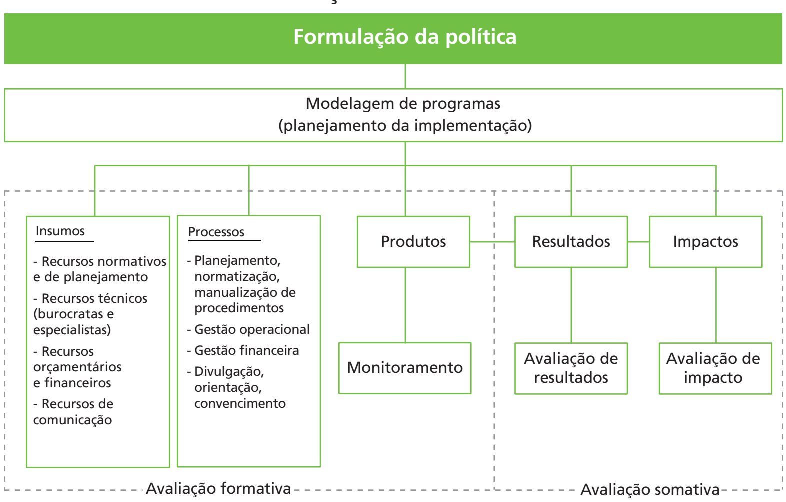
em conta que métodos complexos precisam ser explicados aos dirigentes e ao público de forma lógica e inteligível. Sendo assim, triangular métodos pode oferecer narrativas que melhor expliquem os números.

4 ESTABELEÇA O CICLO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O ciclo de monitoramento e avaliação é a previsão de fases ou momentos de avaliação sequenciados. Toda análise *ex ante* precisa prever seu ciclo, estabelecendo prazos em que cada tipo de avaliação será efetuado.

Note que as avaliações são encadeadas e acompanham a modelagem dos programas (figura 7).

FIGURA 7
Ciclo de monitoramento e avaliação



Elaboração do autor.

Descrição: Um diagrama começa com um retângulo com a inscrição de "formulação da política". Logo abaixo, outra barra, onde se lê "modelagem de programas (planejamento da implementação)". Abaixo, o diagrama é decomposto em retângulos postos lado a lado, interligados por linhas, com a sequência de "insumos", "processos", "produtos", "resultados" e "impactos". Essa sequência é delimitada por linhas pontilhadas que formam quadrantes, um de avaliação formativa (reunindo os quadrados de insumos, processos e produtos), outro de avaliação somativa (com os quadrados de resultados e impactos).

O ciclo possibilita que o monitoramento e as avaliações obtenham um caráter cumulativo – ou somativo, como diz Scriven (1967). Assim, se não há economicidade na aquisição de insumos, a eficiência estará comprometida, pois produtos caros demais têm menor oferta – sendo, nesse sentido, menos eficientes. Não se fará mais com menos, mas menos com mais. Por sua vez, se não houver eficácia e

o produto for mal feito ou não for entregue devidamente, também se compromete a eficiência. Ou seja, economicidade e eficácia são componentes da eficiência. Consequentemente, dependendo do grau de ineficiência, compromete-se parcial ou completamente a efetividade dos programas. Havendo baixa efetividade dos programas, compromete-se a efetividade da política.

5 CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

Os fundamentos teóricos, as orientações metodológicas e os exercícios de aplicação prática da análise *ex ante* são o mapa que orienta uma longa caminhada de uma política e seus programas. Quando dados os primeiros passos, o monitoramento busca identificar os sinais de que realmente se está no caminho certo previsto pelo mapa ou se são necessárias correções de rota. A avaliação, por sua vez, é a conclusão parcial ou final sobre o caminho percorrido, se foi alcançado o objetivo final, se havia trilhas alternativas mais promissoras que não foram previstas pelo mapa e se a própria viagem valeu a pena e merece novas jornadas.

A análise *ex ante* é um requisito essencial para a montagem de sistemas de monitoramento e avaliação que sejam o desdobramento de ciclos sistemáticos e cumulativos de coleta, organização e análise de dados. A consistência *ex ante* só pode ser aferida e orientada por evidências se houver coerência *ex post*. Quem atesta tal coerência são os dados de monitoramento e os estudos de avaliação.

Como monitorar e avaliar são processos que envolvem custos financeiros e organizacionais não triviais, é possível preliminarmente se pensar em formas de otimizar ao máximo as tarefas administrativas regulares como fontes para a geração, se possível, automatizada de informações que possam ser transformadas em dados e que alimentem indicadores que serão úteis apenas se tiverem sido construídos para tal propósito, teórica e metodologicamente fundamentados. Ao mesmo tempo, esse é um bom mote para rever tarefas burocráticas que, se não servirem minimamente para fornecer dados relevantes a avaliações de economicidade, eficácia, eficiência e efetividade, talvez não façam sentido de existir.

Monitoramento e avaliação são duas dimensões indissociáveis. A avaliação tira conclusões a partir da matéria-prima fornecida pelo monitoramento. O monitoramento, que antecede a avaliação, torna possível acompanhar desde o início da implementação até os resultados que só serão gerados no médio e longo prazo.

O monitoramento e a avaliação não se prestam a apontar culpados. Esse papel cabe aos dirigentes, aos órgãos de controle e ao público. Da mesma maneira, não servem para disseminar a cizânia e a competição por recursos, mas para orientar a cooperação e a interligação de unidades de uma organização que vivem compartimentadas e brigam entre si como se fossem adversários, e não parceiros com objetivos comuns.

A presença ou a ausência de sistemas de monitoramento e de ciclos regulares de avaliação diz muito sobre a consistência e maturidade de políticas e programas e a capacidade de suas equipes. Também diz muito a respeito de se será ou não possível chegar a alguma conclusão razoável sobre se o que foi feito deu resultados e se valeu ou não a pena, em termos de seu valor público. Como as jornadas de avaliação precisam sempre seguir os rastros captados desde o início pelo monitoramento, é crucial que políticas e os programas nasçam bem concebidos e prontos (*ex ante*) para serem monitorados e avaliados. Do contrário, parafraseando a clássica analogia da sopa de Scriven (1967), é como se houvesse um grande caldeirão borbulhante à nossa frente e não tivéssemos uma única colher para prová-la.

REFERÊNCIAS

LASSANCE, A. **Instituições, Estado e políticas públicas**: uma introdução à ciência política em linguagem simples. São Paulo: Nexo Políticas Públicas, 2024. Disponível em: https://antoniolassance.blogspot.com/2013/01/kcea.html.

SCRIVEN, M. The methodology of evaluation. *In*: TYLER, R. W.; GAGNÉ, R. M.; SCRIVEN, M. (Ed.). **Perspectives of curriculum evaluation**. Chicago: Rand McNally and Company, 1967. p. 39-83.

SCRIVEN, M. Beyond formative and summative evaluation. *In*: MCLAUGHLIN, M. W.; PHILLIPS, D. C. **Evaluation and education**: at quarter century. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 19-64.

WEISS, C. H. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. 2. ed. Nova Jersey: Prentice Hall, 1998.

PARTE III

ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE INTERVENÇÃO

CAPÍTULO 8

O BÁSICO A SE PENSAR ANTES (*EX ANTE*) DE PROPOR UM PROJETO DE INTERVENÇÃO

1 O QUE É UM PROJETO DE INTERVENÇÃO?

> *Todos os modelos estão errados, mas alguns são úteis. Seria um tanto notável se qualquer sistema existente no mundo real pudesse ser representado exatamente por algum modelo simples. No entanto, modelos parcimoniosos e astuciosamente escolhidos geralmente fornecem aproximações notavelmente úteis.*
>
> George E. P. Box[1]

Um projeto de intervenção é uma proposta estruturada de ação sobre um problema relevante de política pública. Seu propósito é oferecer uma solução com base em um modelo bem especificado e prototipado. O projeto é endereçado ao apoio à decisão de dirigentes públicos que, em uma determinada organização, tenham alguma governança sobre o referido problema. O cerne de um projeto de intervenção é a implementação, ou seja, a execução das ações, especificando seus respectivos processos e produtos.

A solução escolhida atende ao requisito estratégico de incidir sobre um "nó" (gargalo) essencial para alterar positivamente o *status* do problema. Portanto, embora o foco de um projeto de intervenção seja bastante específico e orientado ao produto, ele precisa justificar-se enquanto uma ação de curto prazo capaz não apenas de gerar um bom produto, mas de oferecer um efeito que reverbere também no médio e no longo prazo, somando-se a outras iniciativas.

A rigor, tudo o que envolve refletir, antes de agir; teorizar, antes de praticar; discutir, expor, convencer e revisar, antes ou em vez de impor; estimar, antes de gastar; precificar insumos e atividades, antes de gerar produtos e resultados; tudo isso pode e deve ser organizado, apresentado, justificado e planejado na forma de projetos de intervenção.

1. No original, "*All models are wrong but some are useful. It would be very remarkable if any system existing in the real world could be exactly represented by any simple model. However, cunningly chosen parsimonious models often do provide remarkably useful approximations*" (Box, 1979).

Esse tipo de projeto é bastante comum principalmente na área da saúde. Muitos dos profissionais da saúde são preparados para estarem aptos a entender o contexto de uma comunidade ou região e a implementar um programa conforme as especificidades daquele cenário. Na área de educação, da mesma forma, há propostas pedagógicas em que se pede que cada profissional envolvido em sua implantação planeje sua adequação à sala de aula e à interação comunitária.

Há determinadas políticas em que se requer que um projeto de intervenção seja apresentado previamente pelos órgãos responsáveis pelos programas ou por cada profissional encarregado de implementar ações (UNA-SUS, 2015; Município de São Paulo, 2014; Brasil, 2010; Iphan, 2010; Município do Rio de Janeiro, 2002). Entretanto, inexistem guias, manuais ou mesmo trabalhos acadêmicos mais dedicados a oferecer orientações teóricas, metodológicas e analíticas para a formulação dos projetos de intervenção. O que se encontra com relativa facilidade são no máximo modelos (*templates*) que apresentam os requisitos formais de apresentação dos projetos (UNA-SUS, 2015; Município do Rio de Janeiro, 2002; Fiocruz, 2021; ESPPE, 2019; Ipea, 2016).

Mais recentemente, com o uso mais corriqueiro de métodos ditos experimentais, em particular com o *boom* das técnicas de controle randomizado (*randomized controlled trials* – RCTs), conforme Leão e Eyal (2022), os projetos de intervenção, sobretudo na área de saúde, passaram a ser trabalhados também como projetos-piloto de experimentação e de avaliação rápida, e não apenas como recurso de planejamento para a ação (Hammar-Chiriac e Forslund-Frykedal, 2022; Gyüre, Tøge e Malmberg-Heimonen, 2022; Berglund *et al.*, 2018; Frankenberg *et al.*, 2019; Zheng *et al.*, 2019; Raby *et al.*, 2020; Wehner *et al.*, 2022; Guo e Zheng, 2020).[2]

Este estudo começa por apresentar o sentido original dos projetos de intervenção e também seus usos mais recentes, como experimentos. Por fim, confrontamos esse painel com recomendações advindas da experiência e da abordagem concebida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no assunto, em particular a desenvolvida sobre análise *ex ante* para a formulação, planejamento e avaliação *ex post* de programas e políticas públicas e programas governamentais (Brasil e Ipea, 2018).

O propósito maior é oferecer orientações práticas para formular projetos de intervenção aplicados a problemas concretos em busca de uma solução e que possam ser manejados no horizonte da governança da burocracia de médio escalão e de nível de rua, de forma minimamente consistente com a teoria da mudança

2. Um dos exemplos mais conhecidos foi o Projeto de Intervenção Precoce (The Bucharest Early Intervention Project) da cidade de Bucareste, Romênia, que fez uso do RCT para avaliar os efeitos do acolhimento familiar de crianças abandonadas desde o nascimento e abrigadas em casas de acolhimento naquele lugar. Um resumo do experimento, de sua avaliação e das questões éticas envolvidas encontra-se em Zeanah, Fox e Nelson (2012).

apregoada pela política pública de referência e com a teoria do programa utilizada na modelagem do programa governamental do qual o projeto seja uma derivação. Esse requisito é crucial para que cada projeto demonstre sua capacidade de entregar produtos e de fazer jus à estratégia da política pública que o originou.

2 PROPÓSITO DOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO

Um projeto de intervenção é uma transposição adaptada, para o campo das políticas públicas, da noção médica de que, diante de uma situação problemática ou mesmo crítica apresentada por um paciente, cabe a um especialista realizar a necessária, adequada e oportuna ação que *intervenha* sobre a causa central do problema ou que, pelo menos, mitigue um de seus sintomas mais graves.

Embora tenham escopo específico, os projetos de intervenção se referem a grandes questões de política pública. Estão abertos ao escrutínio público, à ação de fiscalização do Congresso e dos órgãos de controle, não raro sendo alcançados pela atuação do Ministério Público e dos órgãos do Poder Judiciário.

Quem formula projetos de intervenção oferece pequenas soluções para alterar ao menos uma parte de um grande problema. O que se entende por solução é, mais exatamente, um produto, seja ele na forma de um benefício, um bem de consumo, um equipamento, um aplicativo ou um serviço, como consultas, exames, cirurgias, aulas, exercícios físicos, metodologias, informações ou orientações etc. O escopo do projeto obviamente define a dimensão da solução a ser ofertada.

Por mais que o projeto seja eventualmente inspirado em uma boa prática e pretenda tão somente replicar sua implementação, as chances de uma experiência anterior ter o mesmo sucesso depende de muito mais do que apenas um *checklist* operacional. Experiências bem-sucedidas de um lugar específico e com um contexto particular podem ser boas sementes que podem ser desperdiçadas em terreno inadequado. Mais que isso, a solução vendida com o selo de boa prática percorreu um longo caminho de tropeços e pequenos insucessos antes de se tornar exitosa. Uma boa prática é, muitas vezes, a versão final de um projeto que envolveu esforços e desafios que não foram triviais e que deverão ser enfrentados e superados por quem pretende replicá-los. Em suma, um projeto de intervenção é algo mais simples que a repetição da experiência alheia. Envolve um grau de inovação, criatividade, mobilização de agentes e órgãos públicos, famílias e, eventualmente, empresas para que se concretize.

Por isso, mesmo projetos de intervenção que já nascem prototipados precisam demonstrar viabilidade política, a começar pela capacidade de convencer dirigentes de que vale a pena a sua implementação. As chances de sucesso também dependem da capacidade de se definir o problema e o público com exatidão, em termos teóricos, conceituais e metodológicos, valendo-se dos conhecimentos que

vão muito além do que é apregoado pelo protótipo. É preciso justificar a solução diante de uma teoria da mudança (Lassance, 2022), prever resultados e impactos que vão além do produto e montar sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação para garantir reconhecimento do valor público da solução, inclusive para permitir alguma proteção à execução da dotação orçamentária e evitar que um problema básico – a falta de insumo – condene o projeto a morrer por inanição.

3 FUNDAMENTAÇÃO DOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO COM BASE EM EVIDÊNCIAS

Do ponto de vista formal, um projeto de intervenção vale-se de trabalhos oriundos da literatura científica, acadêmica ou técnica, para melhor definir um problema e fundamentar seu referencial, antes de escolher uma metodologia e oferecer a solução mais adequada (Fiocruz, 2021; Brasil, 2015; ESPPE, 2019; Ipea, 2016).[3]

A literatura acadêmica investiga as causas muitas vezes desconhecidas ou pouco pesquisadas de um problema. Diferentemente, um projeto de intervenção, por conta de seu propósito aplicado, parte de uma literatura científica como premissa. A partir disso, supõe-se como válida uma teoria da mudança que guiará a intervenção. Essa teoria assume a expectativa de que uma determinada entrega (produto) será capaz de gerar efeitos benéficos de médio prazo (resultados) e soluções de longo prazo (impactos). Portanto, os conhecimentos acumulados pela comunidade científica especializada subsidiam a fundamentação da escolha do problema, a formulação da estratégia, a construção de indicadores e a estimação do ciclo de vida necessário à maturação dos efeitos esperados.

O esforço maior que recai sobre um projeto de intervenção é o de formular e comparar alternativas, escolhendo a melhor combinação de requisitos: a mais viável, a mais ágil, a de menor custo, a de maior concordância entre o público interessado e partícipes (corresponsáveis pela implementação), a mais efetiva e a que promova maior equidade. Qualquer projeto, independentemente de suas boas intenções, pode nascer com riscos de desatenção, com tratamento inadequado ou mesmo negligente em relação a grupos específicos de um público que podem sofrer prejuízos ou mesmo a exclusão. O Ipea desenvolveu a Plataforma Inclua especificamente para orientar formuladores, dirigentes e gestores a enxergar e tratar tais riscos.[4]

Como não existe solução ideal, muito menos perfeita, um projeto de intervenção organiza o raciocínio sobre um problema e orienta o apoio à decisão para que ela seja a mais bem informada, com a melhor evidência disponível, ponderando cada um dos requisitos elencados.

3. As orientações para elaboração de projeto de intervenção, com base na Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UNA-SUS), estão disponíveis em: https://www.unasus.gov.br/uploads/pagina/PROVAB/orientacoes_para_elaboracao_do_projeto_de_intervencao_provab.pdf.

4. Disponível em: https://inclua.ipea.gov.br/.

Além de tomar como base uma literatura especializada, um projeto de intervenção também assume como premissa a concepção (teoria da mudança) consagrada pela política pública à qual se conecta. A primeira análise que se faz na fundamentação é justamente a de cotejar as premissas da política, em termos de sua teoria da mudança, com a literatura especializada na questão de política pública que esteja em foco. Criticamente, deve-se analisar em que medida ambas são compatíveis. Pode acontecer também de o projeto ser feito para testar em que medida as premissas da política são ainda válidas. Nesse caso, o projeto pretende implementar e avaliar se as expectativas de resultado materializam-se nas entregas do projeto e se confirmam ou refutam a literatura sobre o tema, no todo ou em parte.

Diante disso, os projetos podem também servir como experimentos. Na verdade, toda implementação pode ser tomada como uma espécie de experimento, desde que seja devidamente monitorada e gere informações suficientes para pesquisas de avaliação. A avaliação serve então não apenas ao tradicional propósito de julgamento (distinguir o que é bom ou ruim, o que funciona e o que não funciona), mas ao propósito maior de gerar aprendizado, de entender por que e como alguns efeitos, positivos ou negativos, são gerados (Lassance, 2022; Jannuzzi, 2016; Patton, McKegg e Wehipeihana, 2015).

As maneiras de se fazer com que os projetos sirvam de experimento são variadas. Embora se viva uma segunda onda em favor de experimentos aleatorizados (RCTs) como se fossem o tipo de avaliação "padrão ouro", tal presunção é amplamente contestada na comunidade científica pelos que demonstram que tais experimentos, quando possíveis (e nem sempre o são), têm vantagens e desvantagens, além de problemas de viés que, apesar de outra natureza, tornam suas conclusões menos generalizantes do que normalmente se supõe (Leão e Eyal, 2022; Deaton e Cartwright, 2018). Experimentos naturais, inclusive na forma de estudos de caso, podem ser mais simples e muito eficientes enquanto fonte de aprendizado, sem descartar a necessidade de que estudos de outros tipos possam complementar ou mesmo refutar algumas conclusões que não tenham tido a possibilidade de contar com formas de controlar todas as variáveis possíveis de análise (Lee, 1989).

4 DÊ AO PROJETO UM NOME QUE REMETA AO PRODUTO OU AO RESULTADO

Para que e para quem o projeto de intervenção serve? A que e a quem se destina? Essas perguntas são as mais importantes a serem feitas porque cravam o problema e o público a que se referem. Sua resposta já indica o público interessado e os partícipes responsáveis por lidar com esse problema e autorizados e aptos, em sua governança, a atuarem na implementação.

O nome de um projeto é uma peça-chave da comunicação de seu valor público.[5] Escolhe-se um nome que enfatize não o fato de ser um projeto, de ser de um órgão governamental ou de uma metodologia, mas o produto a ser entregue à sociedade ou o efeito mais evidente possível.

Muitas políticas, programas ou benefícios acabaram sendo mais conhecidos por suas siglas ou pela lei do que por seus propósitos, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Lei de Informática. Outros, embora tivessem nomes autoexplicativos, tiveram mais divulgação de suas siglas do que de seus benefícios e resultados esperados, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e o Programa Universidade Para Todos (Prouni). Muitos outros, porém, são bons exemplos de que não se deve nem mesmo usar a palavra *programa* ou *projeto* em sua denominação, como é o caso do Vale-Transporte; Bolsa Família; Brasil sem Miséria; Minha Casa, Minha Vida; e Luz para Todos.

O título do projeto associado a um produto ou resultado é, portanto, um instrumento de divulgação pública e de estímulo ao convencimento de dirigentes de organizações que podem ser envolvidas na implementação. Tendo em vista que o projeto a ser proposto em geral é formulado por um burocrata, um técnico, mas decidido por um dirigente da alta administração, expor o resultado é um requisito importante para resumir a informação mais importante para quem toma decisão.

Um alerta: mesmo que o projeto já tenha a escolha de um nome ideal, o correto é que ele seja o último passo. Quando se inicia um projeto, não se sabe ao certo qual é o problema, a não ser de uma forma mal estruturada, e menos ainda se tem noção de qual seja a solução ideal. A rigor, é o projeto que conduzirá o raciocínio que leva da compreensão mais acurada e estruturada de um problema à formulação de uma ou mais soluções viáveis e efetivas. Portanto, é ao final, após essas conclusões, que se pode chegar ao nome que seja o mais representativo da melhor escolha de solução a ser proposta para a implementação.

5 INTRODUÇÃO OU APRESENTAÇÃO DO PROJETO

5.1 Qual o problema em questão?

Comece expondo e delimitando o problema em questão. A introdução ao projeto de intervenção é a seção em que se apresenta e se define o problema, bem como se explicita a pergunta de pesquisa que orientou o trabalho. Nesse sentido, o objeto de análise do projeto é *um problema em questão*. O projeto não parte de soluções

5. Usamos a noção de valor público conforme Meynhardt (2009).

ou conclusões. Trata-se de um problema em busca de soluções, e não de soluções em busca de um problema (Lassance, 2022, p. 25).

A elaboração do projeto começa como uma investigação guiada por perguntas e, se preciso, por algumas premissas – por exemplo, sobre objetivos e valores. Se o projeto está relacionado a uma política e a um programa, ele precisa fazer remissão a eles e demonstrar como contribui e associa-se aos valores, aos objetivos e à estratégia propugnada. Espera-se, com isso, que a introdução justifique sua relevância e demonstre sua pertinência ao apontar a sintonia com objetivos e valores, traduzidos na relação que se fará, mais adiante no projeto, com os resultados e impactos que a entrega dos produtos pode favorecer, caso a proposta escolhida seja levada adiante.

A maneira de se definir um problema de política pública e de especificá-lo melhor em um projeto de intervenção é uma tarefa complexa e coletiva – melhor quando feita a várias mãos e contando com pessoas de diferentes experiências e *expertises*, de dentro e de fora de uma organização pública. É o que Landemore e Elster (2012) chamam de *inteligência coletiva*. "Grandes problemas públicos são traiçoeiros, erráticos, desconexos, dispersos e confusos" e, "na ausência de políticas, programas e ações, os problemas é que assumem o comando" (Lassance, 2022, p. 67). Os problemas aparecem desestruturados, como peças espalhadas de um grande quebra-cabeça.

É preciso organizar e estruturar essa nuvem de problemas para saber como definir e como não definir um problema. As peças desse quebra-cabeça precisam ser ordenadas a partir de uma concepção de política pública bem fundamentada e amparada em teoria. A teoria funciona "tal qual a imagem prévia que se tem na capa da caixa de um quebra-cabeças. Ao manter-se projetada na mente de quem olha, ela vai orientar o olhar e guiar a intervenção, até que não haja mais peças fora de lugar" (Lassance, 2022, p. 67).[6]

5.2 Qual a relevância ou valor público do projeto?

A relevância é o que justifica um projeto de intervenção. Diante de um macroproblema da política ou de um problema causal importante tratado por um programa, o projeto incide sobre um gargalo a ser superado ou nó crítico a ser desatado, o qual precisa estar explícito.

Tais requisitos precisam ser sustentados, com base na teoria da mudança de uma política ou na teoria de um programa. O projeto precisa ser a consequência lógica de uma concretização de alguma dessas teorias e da estratégia que as embala.

6. Orientações metodológicas mais específicas sobre o processo de definição e especificação de problemas podem ser encontradas em Lassance (2022).

Quando um macroproblema da política (a fome, o analfabetismo, as epidemias ou comorbidades) é estruturado de maneira lógica e inteligível, ele ainda assim é um problema central agregado, com múltiplas causas e consequências que precisam ser destrinchadas, especificadas (Lassance, 2022, p. 80-89). O projeto se vale dessa especificação. Às vezes, é o projeto que faz essa especificação, se ela não tiver sido feita *ex ante*. Ademais, a identificação desse problema central requer, portanto, na parte introdutória, uma contextualização mínima para que se entenda a dimensão, as características e o posicionamento do problema no âmbito da política ou de um programa.

Supõe-se também (por isso, trata-se de uma premissa) que o projeto, ao conectar-se a programas e políticas, assume explicitamente seus valores e objetivos. Para a grande maioria das políticas e programas, esses valores e objetivos estão constitucionalizados na forma de fundamentos, como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Esses valores fundamentais estão consignados na forma de objetivos, ou seja, desafios amplos e transversais às políticas, tais como estabelecidos pelo art. 3º: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Há dispositivos constitucionais mais específicos e provisão legal infraconstitucional que avança em objetivos um pouco mais específicos aos quais os projetos devem fazer remissão, em seu referencial, como fundamento legal. Se existir alguma falha *ex ante* nessas políticas e programas de não atribuir valores e objetivos mais específicos, cabe ao projeto definir.

Por último, mas não menos importante, associar um projeto de intervenção a valores públicos e objetivos específicos das políticas e programas é o que torna possível que ele se valha de recursos previstos no orçamento. É um requisito para que o projeto se vincule a objetivos de programas ou ações orçamentárias já em curso. Tal requisito permite que o projeto possa ter execução no mesmo ano fiscal. Nesse sentido, são exemplos projetos que busquem integrar e otimizar iniciativas já existentes, mas que, por alguma razão, não tenham demonstrado resultados efetivos. Caso ele deva necessariamente se tornar uma nova ação, por não ter sido minimamente prevista, deverá aguardar um processo de inclusão prévia na proposta orçamentária anual e justificar que recursos haveria para a sua execução.

5.3 Qual a pertinência do projeto?

A pertinência de um projeto de intervenção questiona em que medida o projeto será endereçado a quem tem governança sobre o problema e tenha poder de decidir ou implementar a solução proposta. O autor do projeto faz parte dessa organização? Pelo menos interage institucionalmente com os dirigentes ou gestores dessa organização estatal ou de organizações civis relacionadas ao problema ou representativas do público interessado na solução? A não ser no caso de pessoas e organizações civis que apresentem projetos como propostas de implementação de soluções para problemas que as afetam, qual o sentido de um órgão público elaborar um projeto de implementação em uma área sobre a qual não exerça qualquer governança, ou seja, não tem autoridade para implementá-lo?

Dado que grandes problemas de política pública são complexos e multicausais, a colaboração entre órgãos de diferentes áreas é necessária para que haja iniciativas conjuntas, às vezes na forma de parcerias, com cada unidade responsável por desenvolver seus próprios projetos. Esse é o ponto exato de intersecção entre problemas comuns com interfaces que podem combinar-se.

5.4 Qual o referencial analítico mais apropriado?

Toda a conceituação a ser utilizada no projeto – desde a escolha e explicação do problema à seleção de variáveis e de indicadores tidos como relevantes – precisa estar fundamentada em um referencial analítico. As fontes de pesquisa empregadas, para que sejam as mais atuais e apropriadas ao objeto de análise (o problema em questão), também precisam ser justificadas e criticadas – no sentido de apontar os potenciais e limites encontrados – por exemplo, nas bases de dados. Recomenda-se que isso seja feito utilizando-se não apenas a bibliografia normativa existente (ou seja, a Constituição, leis, decretos, portarias, acórdãos), mas também a literatura acadêmica ou técnica especializada no problema.

A explicitação do referencial atende ao critério de transparência que se pede aos estudos que tenham um mínimo de respeito às regras do método científico, além de atender a um requisito essencial das políticas públicas com base em evidência: mostrar de onde se parte para elucidar o caminho que se percorre e para justificar as conclusões às quais se chega. É um primeiro passo e a peça-chave para que o projeto se torne teoricamente consistente e metodologicamente compreensível, ao mesmo tempo que os detalhes dos fundamentos são remetidos à literatura citada.

Evite um referencial que seja uma revisão de literatura genérica, muito panorâmica, do tipo “estado da arte”. O referencial é um *zoom* no problema de pesquisa objeto do projeto. É preferível uma revisão sistemática bastante seletiva – o que não significa dizer que se limite a um único ponto de vista, muito pelo contrário.

O propósito é fundamentar as premissas sobre as causas do problema e estruturar os critérios que orientam uma solução, entre um rol de alternativas possíveis.

A maneira mais atual de se fazer isso e atenta a problemas de viés de seleção dessa verdadeira varredura, em busca de um referencial apropriado, é a revisão estruturada de literatura com o método de principais itens para relatar revisões sistemáticas e meta-análises (*preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses* – Prisma), segundo Page *et al.* (2020) e Moher *et al.* (2015).

Além do suporte teórico-metodológico e conceitual, e dos aspectos normativos, o referencial considera o enquadramento público do problema (*framing*).[7] A depender da maneira como um problema é percebido pelo público, a forma de se atuar sobre ele dependerá de incentivos ou limitações (sanções) dadas por um marco normativo e pelas percepções sociais que se tem a respeito tanto do problema quanto dos incentivos concentrados (no público-alvo) nos custos difusos (que toda a sociedade pode estar disposta ou não a pagar) ou nas sanções que a solução quer impor (e que podem gerar resistência e tentativas de burla).

5.5 Onde está a teoria do programa ou da ação que orienta a intervenção?

O objetivo maior da escolha de um referencial analítico não é mostrar que o projeto segue a literatura mais atual e mais citada, e, sim, encontrar a teoria que orientará a intervenção e levantará as expectativas sobre os efeitos que podem ser vislumbrados. O referencial sustenta a teoria do programa, ou seja, uma teoria sobre as causas do problema, e orienta a escolha de uma alternativa de intervenção para atacá-lo, na expectativa (teoricamente fundamentada) de que isso leve à entrega de um produto e gere efeitos positivos em termos de resultados de médio prazo e impactos de longo prazo. Assim, a teoria do programa se apresenta na forma de uma explanação encadeada, um *fio lógico* que explica o problema, considerando suas causas determinantes ou as variáveis essenciais e fatores intervenientes que podem ser alterados, impactando positivamente suas consequências.

Do mesmo modo, a teoria fundamenta a lógica da intervenção para que cessem ou sejam mitigadas as causas, os fatores e as variáveis que reproduzem o problema. Consideremos o exemplo didático da chamada Lei do Farol Aceso (Brasil, 2016), que tornou obrigatório, nas rodovias, o uso de farol baixo aceso durante o dia. Qual a teoria por trás da lei? É a de que carros que andam com farol aceso diminuem os índices de acidentes e mortes no trânsito porque melhoram sua visibilidade e aumentam o nível de atenção entre motoristas, ciclistas e pedestres.

7. A teoria do enquadramento diz que a maneira como as pessoas são apresentadas a uma questão influencia decisivamente a maneira como interpretam e reagem a essa questão. A formulação original dessa teoria está relacionada mais estritamente à influência das mídias sobre a opinião pública, conforme Goffman (1974).

Para que a teoria do programa seja efetivada, vários requisitos devem ser verificados, entre eles:

- se a lei está sendo devidamente aplicada;
- se os motoristas estão informados dessa obrigatoriedade, por meio de campanhas educativas e do noticiário;
- se de fato eles passaram a andar com os faróis acesos;
- se os órgãos de fiscalização estão multando os que não cumprem a regra; e
- se os acidentes não correm o risco de serem afetados por outras causas, além da visibilidade dos carros e do nível de atenção dos motoristas (por exemplo, por um aumento no número de veículos e de novos motoristas).

Todos esses aspectos que cercam a teoria devem ser levados em conta no *design* da solução do projeto. O problema do projeto pode ser inclusive o de *como garantir o cumprimento da Lei do Farol Aceso*?; ou então, *como incentivar motoristas a ligarem o farol ou a indústria a implantar mecanismos automáticos de acendimento dos faróis?*; ou, ainda, *como monitorar e avaliar os resultados da Lei do Farol Aceso comparando rodovias e pistas de características similares, mas onde não haja a incidência da lei?* Todos esses problemas estão ligados ao mesmo e grande problema da política pública de mobilidade: *como reduzir os acidentes graves em rodovias?*

A maneira como se processam relações entre esses diferentes aspectos na produção do problema, assim como da alternativa de solução recomendada, deve ter como referência estudos e pesquisas que fundamentam a teoria do programa, ou seja, a lógica que leva do problema à sua superação. O uso de modelos lógicos para essa construção é uma das possibilidades à disposição.[8]

5.6 Quais os resultados e impactos esperados?

Na introdução, devem ser apontados os resultados e impactos esperados pelo projeto de intervenção. Eles devem ser formulados tendo como referência a contribuição específica da intervenção aos propósitos da política ou do programa. O impacto é a medida concreta do grau de efetividade de um programa, de forma tangível (passível de ser medida) e mesmo intangível, sem métricas prévias, mas que *a posteriori* podem ser encontradas. É mais adiante, quando o projeto definir indicadores, metas e instrumentos de monitoramento e avaliação, que essas questões ganharão detalhamento.

8. Além de contar com muitas experiências de excelência desenvolvidas por outros governos, organismos internacionais e órgãos brasileiros, o que torna essa possibilidade mais familiar e amigável, os modelos lógicos possuem uma disseminação de conhecimentos bastante desenvolvida pelo Ipea. A esse respeito, ver Lassance (2022; 2017); Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2015); e Cassiolato e Gueresi (2015).

Em um projeto de duplicação de uma estrada ou de construção de uma ponte, se o produto é a ponte ou a estrada, os resultados são: o aumento da capacidade de fluxo de veículos e pessoas; a diminuição do tempo e do custo de viagem; a redução do número de acidentes; a valorização dos imóveis; e o aumento da arrecadação de impostos. Os impactos, positivos e negativos, podem ser: a melhoria da segurança; a dinamização do comércio da região; a gentrificação desses locais; e a elevação do conforto e do bem-estar das comunidades beneficiadas.

É importante também relacionar que objetivos foram propugnados pelos planos plurianuais, por leis específicas da política ou, de forma mais ampla, pela própria Constituição da República Federativa do Brasil, como no caso dos estabelecidos pelo art. 3º citado.

De certa forma, é necessário fazer uma espécie de engenharia reversa no projeto, ao começar apontando grandes consequências a serem alteradas pela intervenção. Estas são os principais objetivos a serem alcançados no médio e longo prazo, intervindo sobre as causas do problema. Esses objetivos (impactos na alteração de grandes consequências) guiam o raciocínio para prever objetivos intermediários (resultados). Por sua vez, pergunta-se que produtos são fundamentais para que esses resultados aconteçam. Seguindo esse fio lógico, pergunta-se também que processos são necessários para gerar cada produto. Finalmente, são listados os insumos essenciais para acionar cada processo.

Quanto mais detalhado se conseguir chegar na modelagem, melhor se poderá rever os impactos e resultados, na medida em que o exercício de pensar retroativamente da escala macro para a dimensão micro obrigará a revisão do projeto para que se possa assumir metas mais factíveis, menos megalômanas, mais aderentes ao espaço de governança do órgão encarregado do projeto e mais antenado às parcerias com outros órgãos públicos e organizações civis, as quais precisarão ser mobilizadas para atuar em conjunto, na direção de se conquistarem os mesmos objetivos (impactos).

Em suma, o sentido de se fazer a engenharia reversa, dos impactos aos insumos, está no fato de que não há como se chegar a detalhes sem que se saiba para onde se quer caminhar, assim como não há como prever as minúcias de uma viagem (como gastos, bagagem, documentos, trajeto, meios de transporte, tempo) sem que se saiba exatamente qual o destino final e o propósito dessa viagem.

5.7 Qual a metodologia do projeto?

A delimitação do problema deve desdobrar-se na aplicação ou construção de uma metodologia capaz de fundamentar os passos a serem trilhados pelo projeto de intervenção para cumprir o desafio da formulação das soluções. A metodologia

apresenta os passos e justifica as técnicas a serem utilizadas, citando suas respectivas referências na literatura especializada.

Existe toda uma "ecologia de possibilidades envolvendo experimentos, *quasi*-experimentos, estudos comparados e estudos de caso (Gerring, 2005; Rohlfing, 2012)[9] para gerar inferências causais válidas. Esta configuração característica permite supor a ideia de pluralismo inferencial" (Rezende, 2015, p. 25). A noção de triangulação de métodos, cercando um problema de evidências quantitativas e qualitativas, é um cuidado essencial para garantir esse pluralismo que permite uma compreensão mais acurada sobretudo de problemas complexos (Goertz e Mahoney, 2012), seja para se realizar o recorte do problema, seja para levantar aspectos que serão cruciais à teoria da ação que, como se verá adiante, é fundamental a projetos de intervenção.

Em muitos casos, a proposição de uma solução pode ser feita a partir do cotejamento das inúmeras alternativas nacionais ou internacionais já lançadas a respeito. Muitos problemas podem ser resolvidos a partir da nacionalização de experiências desenvolvidas de forma exitosa em estados, municípios ou no Distrito Federal, desde que a pesquisa esteja atenta aos possíveis problemas de viés.

No entanto, vale lembrar que algumas políticas e seus programas são exitosos não por suas características intrínsecas, mas porque seus implementadores, sejam eles de outros países, estados, municípios ou do Distrito Federal, dispunham de características de contexto e também de capacidades que não necessariamente podem se reproduzir de forma automática pela simples adoção de um *modelo* de solução.

Sobretudo a adoção de boas práticas internacionais, com base em experiências tidas como melhores práticas (*benchmarks*), padece do problema conhecido como viés de seleção, ou seja, escolher um caso pelo seu resultado, sem considerar diferenças de perfil e variáveis de contexto que podem ter sido importantes para explicar aquele sucesso, mas que não necessariamente são a regra para outros casos que não possuem as mesmas características de perfil.

Normalmente, o próprio problema não se comporta da mesma maneira em todos os casos. As causas fundamentais nem sempre são as mesmas ou a dimensão de cada causa varia, a depender do caso. Desigualdade social, fome, gravidez na adolescência, câncer, só para citar alguns, são problemas complexos que têm uma diversidade de causas associadas e que precisam ser compreendidas em sua diversidade e especificidade. Assim sendo, não existe um melhor remédio para um problema mal identificado, nem dosagem genérica adequada para pacientes que têm histórico e perfil diverso.

9. Gerring, J. Causation: a unified framework for the social sciences. *Journal of Theoretical Politics*, v. 17, n. 2, p. 163-198, 2005; Rohlfing, I. *Case studies and causal inference*: an integrative framework. Nova York: Palgrave MacMillan, 2012. (ECPR Research Methods Series).

A metodologia, portanto, não parte de uma solução escolhida *a priori* e suposta como a mais adequada, mas de uma estratégia para cercar e decifrar o problema. A metodologia explicita os cuidados elementares para evitar incorrer em escolhas que não sejam metodologicamente bem fundamentadas e estruturadas. Ademais, a metodologia escolhe e critica os dados. É preciso verificar se estes são provenientes de fontes confiáveis, de bases atualizadas, com registros fidedignos, passíveis de testes de consistência. Os referenciais analíticos utilizados a partir de pesquisas de especialistas também são úteis a esse trabalho de crítica dos dados existentes e podem ser citados como base para se optar por uma variável, uma base de dados e um determinado modelo estatístico, quando for o caso.

Existe um vasto arsenal de metodologias para o desenvolvimento de projetos. O Ipea, com base no *Guia de análise ex ante*, recomenda o uso da metodologia de modelo lógico por ser bastante amigável e familiar à comunidade de especialistas em avaliação (Lassance, 2022; Brasil e Ipea, 2018; Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2015; Cassiolato e Gueresi, 2015). Modelos lógicos, além de serem o padrão (*mainstream*) entre avaliadores, são formas práticas e aplicadas de se conectar uma teoria do programa ou da ação a uma programação, um passo a passo estruturado e sequenciado capaz de especificar recursos e atividades para se gerar produtos, resultados e impactos. Tais modelos permitem que programas e ações (projetos de intervenção) nasçam aptos ao monitoramento e à avaliação, além disso explicitam passos e critérios que posteriormente os avaliadores irão questionar se foram bem definidos e implementados.

Muitas outras metodologias, a exemplo do *Project Management Body of Knowledge* – PMBOK (PMI, 2001), do *design thinking* (Enap, 2019) e da metodologia Ágil – esta última com técnicas do Kanban e Scrum – (Olsen, 2015), podem ser utilizadas de modo complementar. Essas técnicas são mais úteis para o detalhamento de processos, aquilo que se conhece como *mapeamento de processos*, incluindo o controle de fluxos e o monitoramento do desempenho por meio de métricas ajustadas, além do acompanhamento da governança desses processos.

O foco dessas técnicas é a eficiência do desempenho, o que representa um critério importante, mas limitado, pois não avança sobre os requisitos de efetividade. É sabido que processos ineficientes comprometem a efetividade. Ineficiências comprometem as entregas: ou o público não será devidamente contemplado com tais entregas, ou os produtos não apresentarão a qualidade adequada, ou os custos elevados em razão dessas ineficiências limitarão a capacidade de se entregar o produto certo às pessoas certas e no tempo certo, comprometendo metas e frustrando expectativas.

Por isso, o modelo lógico estabelece uma proposta de modelagem mais abrangente, capaz de integrar as técnicas e ferramentas de gerenciamento de fluxos atentas à otimização dos processos (como PMBOK ou Ágil), mas a recíproca

não é necessariamente verdadeira. As técnicas de gerenciamento, por serem tão debruçadas sobre os processos, simplesmente não cumprem um papel mais amplo por tomarem a entrega do produto como o ponto final do processo.

6 QUAL ANÁLISE SE PODE FAZER DO PROBLEMA?

6.1 Comece pela descrição das características do problema, mas é preciso ir além dela

Um projeto de intervenção precisa desenvolver uma parte descritiva objetiva e ao mesmo tempo detalhada, mas não se resume a isso. A partir da descrição do problema, é primordial estruturar um raciocínio lógico que aponte as alternativas de intervenção sobre pontos críticos (gargalos) que possam ser desatados ou debelados. Com base na moldura analítica previamente construída na introdução e nos dados apresentados sobre o problema, este é o momento de aprofundar a discussão sobre a estratégia para atacar os pontos críticos.

As análises a serem desenvolvidas devem guardar relação com os referenciais utilizados, a metodologia e as técnicas empregadas para fundamentar o projeto. Se, na introdução, foram apresentados o problema e a pergunta de pesquisa, na seção de análise, o referencial escolhido é aplicado ao caso concreto. A metodologia de aplicação do referencial evidencia de que maneira e com que atributos os problemas se manifestam e em que pontos se deve concentrar a intervenção.

Considere-se um exemplo hipotético em torno do objetivo de melhorar a qualidade da educação em um município. Nesse contexto, o problema de pesquisa seria a baixa qualidade do ensino municipal. Por sua vez, a pergunta de pesquisa seria: *Como melhorar a qualidade do ensino municipal?*

Digamos que, para se buscar uma solução, um referencial adotado estabeleça três variáveis essenciais: valorização profissional do professorado (salário e condições de trabalho vantajosas para manter os melhores quadros no serviço público); aumento das exigências de recrutamento e formação continuada (atraindo professores de melhor qualificação e aperfeiçoando seu desempenho); e diminuição do tamanho das turmas.[10]

Diante do problema, a solução que se pretende ter em mãos – objetivo central do projeto de intervenção – seria a de alcançar metas, nos três indicadores, que permitissem, a partir de um orçamento definido, estimar qual o melhor salário possível a ser pago a cada docente; qual o tamanho ideal das turmas e quanto se poderia investir em formação continuada.

10. Para uma ilustração do assunto, ver OCDE (2012).

6.2 Problematize a intervenção: submeta a solução a testes de estresse

Um problema crucial de qualquer projeto é o de se imaginar que basta projetar a intervenção e mensurar seu custo-benefício para se adotar uma solução como ótima. Na verdade, toda alternativa de solução deveria ser submetida a *testes de estresse* para cogitar o que poderia comprometer sua implementação e que fatores podem sabotar seus resultados. Um projeto nunca está devidamente concluído antes de responder a tudo o que pode dar errado.

No caso hipotético da melhoria da qualidade da educação, devem ser consideradas as várias possibilidades e deve-se compreender que, mesmo que haja alguma elevação do orçamento, os custos de cada uma das variáveis rivalizam entre si, o que se conhece como *trade-off*: diante de recursos limitados, quanto mais se investe em uma variável de intervenção, menos recursos sobrarão para as demais.

Diminuir muito o tamanho das turmas elevará o custo por aluno. Com turmas menores, a quantidade de turmas por escola passaria a ser maior. Isso iria requerer a contratação de um número maior de docentes, mas com salários mais baixos, para que todos sejam devidamente pagos. Os custos de formação também seriam maiores, tendo em vista o maior número de profissionais. Em contrapartida, a opção de priorizar o aumento do salário dos docentes também elevaria o custo por aluno. Se as turmas forem maiores, os custos de formação diminuem, pois haveria menos docentes a serem pagos, mas a dedicação a cada aluno cairia e, supostamente, a qualidade do ensino também.

A solução deve trabalhar com as alternativas e seus *trade-offs*, levantando prós e contras de cada escolha. Para tanto, é preciso uma descrição com os dados empíricos do problema. Por exemplo, é preciso saber qual o número atual de docentes e de alunos da rede pública, a quantidade de escolas e salas de aula e a capacidade de oferecimento de cursos de formação continuada, além das assimetrias nessa distribuição (escolas em melhor e outras em pior situação). Também é necessário estimar esses dados no longo prazo, tendo em vista a perspectiva de redução do número de alunos ao longo da transição demográfica que o país atravessa.

A análise, portanto, é o espaço para o tratamento empírico do problema, o que implica uma descrição clara e precisa, com informações exatas que propiciem uma compreensão sobre sua ocorrência, dimensão, contexto e vieses, entre outros aspectos.

A análise do caso hipotético da melhoria da qualidade da educação municipal permite a simulação de pelo menos três situações diferentes, privilegiando uma das variáveis: i) salário dos professores; ii) tamanho das turmas; ou iii) investimento em formação. Uma dessas opções se tornará a solução a ser adotada, em diálogo

do governo com professores, associações de pais e representantes dos alunos, entre outros atores cruciais para uma solução pactuada do problema.

Ao mesmo tempo, a adoção de uma alternativa já prenuncia uma série de situações que podem constar de um plano de gerenciamento de riscos. Conforme a orientação do *Guia de análise ex ante*, é possível levantar pelo menos os riscos básicos por meio de reuniões com agentes públicos, especialistas, grupos de diferentes setores e com- petências envolvidas (Brasil e Ipea, 2018, p. 149-150).

Processos de participação popular, por meio de conselhos, audiências e consultas públicas, e reuniões com representantes de frentes parlamentares do tema também cumprem papel essencial para suprir de informação e percepções sobre oportunidades e riscos envolvidos na implementação, além de permitir que o diagnóstico e o teste de alternativas antecipem questões de grande importância para a implementação.

6.3 Quem pode ajudar ou atrapalhar a solução do problema? E por quê?

As análises devem se mostrar atentas aos atores, às organizações, aos agentes públicos e às instituições (regras) que incidem sobre o problema. Esta parte fundamentará os momentos seguintes, como o da formulação de alternativas, da escolha de indicadores e dos testes de vulnerabilidade e viabilidade. As informações aqui levantadas darão sustentação às escolhas a serem tomadas ao preverem minimamente suas contingências e riscos.

Atores são não apenas parte essencial do público que vive o problema, mas também são a base para se encontrar soluções factíveis. As alternativas mais viáveis são aquelas que demonstram capacidade de mobilização e facilidade de comunicação com um conjunto mais amplo de atores sociais.

Um referencial analítico útil para orientar o mapeamento de atores e suas coalizões é o que estuda coalizões de defesa de determinadas concepções de política pública (*advocacy coalition framework* – ACF, conforme Sabatier e Weible, 2007). Tal referen- cial serve à compreensão do enquadramento sobre as percepções do problema pelos diferentes atores e por suas respectivas coalizões. Assim, o que se pretende é extrair as lógicas discursivas de interpretação do problema presentes no debate público.

O ACF também orienta a escolha de grupos de atores considerados essenciais ao mapeamento das opções em debate, sendo eles:

- dirigentes, ou seja, os agentes políticos tomadores de decisão no comando das organizações;

- burocratas, os quadros de perfil técnico de assessoramento e direção que apoiam o processo de decisão;
- grupos de interesse, também conhecidos como grupos de pressão, setores organizados que se mobilizam em torno de um problema, defendendo algum tipo de solução ou a manutenção do *status quo*;
- especialistas no assunto, como professores, pesquisadores e consultores que pesquisam, produzem dados e opiniões consideradas pertinentes; e
- mídia, tanto as mais tradicionais quanto a mídia segmentada especializada noassunto, desde blogueiros e influenciadores digitais a ativistas de mídias sociais.

O contraste entre, de um lado, a lógica *técnica* a respeito do problema – extraída da combinação entre o referencial e a análise de dados – e, de outro, as percepções encampadas pelas diversas coalizões deve proporcionar indicações importantes sobre a melhor estratégia para atacar o problema, superando resistências ou aproveitando pontos positivos de uma ou mais dessas percepções.

REFERÊNCIAS

BERGLUND, E. *et al*. Multidisciplinary intervention and acceptance and commitment therapy for return-to-work and increased employability among patients with mental illness and/or chronic pain: a randomized controlled trial. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 15, n. 11, 2018.

BOX, G. E. P. Robustness in the strategy of scientific model building. *In*: LAUNER, R. L.; WILKINSON, G. N. (Ed.). **Robustness in statistics**. Madison: University of Winsconsin, 1979. p. 201-202. Disponível em: https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA070213.pdf.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de programas**: guia metodológico. Brasília: MP, 2010. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/84/1/Indicadores_programas-guia_metodologico.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Projeto de Intervenção do Provab**: orientações para elaboração no modelo padrão. Brasília: UNA-SUS, 2015. Disponível em: https://www.unasus.gov.br/uploads/pagina/PROVAB/orientacoes_para_elaboracao_do_projeto_de_intervencao_provab.pdf.

BRASIL. Lei nº 13.290, de 23 de maio de 2016. Torna obrigatório o uso, nas rodovias, de farol baixo aceso durante o dia e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 maio 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13290.htm.

BRASIL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v.1.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 297-332. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf.

DEATON, A.; CARTWRIGHT, N. Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. **Social Science & Medicine**, v. 210, p. 2-21, ago. 2018. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953617307359?via%3Dihub.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ***Design thinking* e *design sprint***: *kit* de ferramentas. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4502/3/Kit_de_Ferramentas.pdf.

ESPPE – ESCOLA DE GOVERNO EM SAÚDE PÚBLICA DE PERNAMBUCO. **Guia para o projeto de intervenção**. Recife: ESPPE, 2019. Disponível em: https://esppe.saude.pe.gov.br/pluginfile.php/42701/mod_resource/content/2/Guia%20para%20os%20Projetos%20de%20Intervenção_Atualizado.pdf.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Manual para elaboração de projetos de intervenção como trabalho de conclusão de curso**. Rio de Janeiro: Farmanguinhos, 2021. Disponível em: https://www.far.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/06/MANUAL-PARA-ELABORACAO-DE-TRABALHOS-DE-CONCLUSAO-DE-CURSO-–-PROJETO-DE-INTERVENCAO-1.pdf.

FRANKENBERG, S. J. *et al*. Bidirectional collaborations in an intervention randomized controlled trial performed in the Swedish early childhood education context. **Journal of Cognition and Development**, v. 20, n. 2, p. 182-202, 2019.

GOERTZ, G.; MAHONEY, J. **A tale of two cultures qualitative and quantitative research in the social sciences**. Princeton: Princeton University Press, 2012.

GOFFMAN, E. **Frame analysis**: an essay on the organization of experience. Nova York: Harper & Row, 1974.

GUO, C.; ZHENG, X. The effect of the National Birth Defects Intervention Project on the prevention of congenital disabilities among children in China: a natural experiment. **British Journal of Nutrition**, v. 124, n. 7, p. 709-714, 2020.

GYÜRE, K.; TØGE, A. G.; MALMBERG-HEIMONEN, I. The effects of service coordination on disadvantaged parents' participation in activation programs and employment: a randomized controlled trial. **Research on Social Work Practice**, v. 32, n. 4, p. 402-414, 2022.

HAMMAR-CHIRIAC, E.; FORSLUND-FRYKEDAL, K. Group work assessment intervention project: a methodological perspective. **Cogent Education**, v. 9, n. 1, p. 2095885, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Resolução nº 2, de 30 de junho de 2016. Estabelece normas e diretrizes para apresentação de dissertações e projetos de intervenção no âmbito do curso de mestrado profissional em políticas públicas e desenvolvimento do Ipea. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/Resolucao-02-dissertacao-e-projetos-de-Intervencao.pdf.

IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Portaria nº 420, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados para a concessão de autorização para realização de intervenções em bens edificados tombados e nas respectivas áreas de entorno. Brasília: Iphan, 2010. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_420_de_22_de_dezembro_de_2010.pdf.

JANNUZZI, P. de M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

LANDEMORE, H.; ELSTER, J. (Ed.). **Collective wisdom**: principles and mechanisms. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2012.

LASSANCE, A. **Modelo lógico**: apresentação em *workshop* do Ipea sobre os guias de orientação para análise *ex ante* e *ex post* de políticas públicas. Brasília: Ipea, 17 maio 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/apresentacoes/170519_apresentacao_lassance_ipea_modelo_logico.pdf.

LASSANCE, A. **Análise *ex ante* de políticas públicas**: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Brasília: Ipea, maio 2022. (Texto para Discussão, n. 2817). Publicação preliminar. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/1/td_analise_ex_ante_guia_metodologica_publicacao_preliminar.pdf.

LEÃO, L. S.; EYAL, G. Em busca do padrão-ouro? O percurso histórico do uso de experimentos na avaliação de políticas sociais. *In*: KOGA, N. M. *et al*. **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 285-310. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11121/1/Politicas_publicas_e_usos.pdf.

LEE, A. S. Case studies as natural experiments. **Human Relations**, v. 42, n. 2, p. 117-137, 1989. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/001872678904200202.

MOHER, D. *et al*. Principais itens para relatar revisões sistemáticas e meta-análises: a recomendação prisma. Tradução de Taís Freire Galvão, Thais de Souza Andrade Pansani e David Harrad. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 24, n. 2, jun. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ress/a/TL99XM6YPx3Z4rxn5WmCNCF/?lang=pt.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, v. 59, n. 140, 1º ago. 2014. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Orientações para o desenvolvimento do projeto de intervenção**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7499051/4203013/MODELOPROJETOINTERVENCAO.pdf.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Indicadores educacionais em foco nº 9**. [s.l.]: OCDE, nov. 2012. Disponível em: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/indicadores_educacionais_foco/indicadores_educacionais_foco_n_9.pdf.

OLSEN, D. **The lean product playbook**: how to innovate with minimum viable products and rapid customer feedback. Nova York: John Wiley & Sons, 2015.

PAGE, M. J. *et al.* The prisma 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. **BMJ 2021**, v. 372, n. 71, 2020.

PATTON, M. Q.; MCKEGG, K.; WEHIPEIHANA, N. (Ed.). **Developmental evaluation exemplars**: principles in practice. Nova York: Guilford Publications, 2015.

PMI – PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **A guide to the project management body of knowledge (PMBOK Guide)**. Newtown Square: Project Management Institute, 2001.

RABY, K. L. *et al*. Enhancing diurnal cortisol regulation among young children adopted internationally: a randomized controlled trial of a parenting-based intervention. **Development and Psychopathology**, v. 32, n. 5, p. 1657-1668, 2020.

REZENDE, F. da C. Transformações metodológicas na ciência política contemporânea. **Revista Política Hoje**, v. 24, n. 2, p. 13-46, 2015. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politicahoje/article/view/3718/3020.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview, 2007.

UNA-SUS – UNIVERSIDADE ABERTA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. **Projeto de Intervenção do Provab**: orientações para elaboração no modelo padrão. Brasília: MS; Fiocruz, 2015. Disponível em: https://www.unasus.gov.br/uploads/pagina/PROVAB/orientacoes_para_elaboracao_do_projeto_de_intervencao_provab.pdf.

WEHNER, S. K. *et al*. Peer mentors' role in school-based health promotion: qualitative findings from the Young & Active study. **Health Promotion International**, v. 37, n. 2, p. daab089, 2022.

ZEANAH, C. H.; FOX, N. A.; NELSON, C. A. The bucharest early intervention project: case study in the ethics of mental health research. **The Journal of Nervous and Mental Disease**, v. 200, n. 3, p. 243-247, 2012. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22373763/.

ZHENG, G. *et al*. Baduanjin exercise intervention for community adults at risk of ischamic stroke: a randomized controlled trial. **Scientific Reports**, v. 9, n. 1, p. 1-14, 2019.

CAPÍTULO 9

COMO FORMULAR ALTERNATIVAS?

1 PROJETE A SUPERAÇÃO DO PROBLEMA

1.1 Comece pela teoria do programa ou da ação

Projetos de intervenção precisam ter como referência a teoria da mudança e a estratégia de uma política. Contudo, seu escopo é mais específico. Se dá no âmbito de programas ou, melhor ainda, se possível, de ações. Um projeto deve fazer referência àquilo que o justifica em relação à política ou a um programa, para que nasça acoplado a objetivos mais amplos, mas sua função é a de que seja rigorosamente delimitado.

Os projetos podem visar à resolução de problemas em fases específicas do chamado ciclo de políticas públicas, como os exemplos de perguntas de pesquisa descritos a seguir.

- Em questões candentes de agenda e de percepção pública crítica: *como chamar atenção da opinião pública para doenças raras e às vezes estigmatizadas, para que haja melhor compreensão e ações mais condizentes?* – caso, por exemplo, da hanseníase (Silva, 2021) e outras doenças negligenciadas.
- Em questões de formulação: *como combinar participação social, painéis de especialistas e interesse empresarial de pequenas e médias empresas em projetos de infraestrutura?*
- Em questões de construção da decisão (mais conhecida como *tomada de decisão*): *como melhorar os processos de construção das decisões com ferramentas que confiram maior transparência, racionalidade e coerência?*
- Em questões de planejamento: *como planejar a implementação conjuntamente com entes federativos ou organizações civis partícipes?*
- Em questões de coordenação da implementação: *como garantir autonomia para que os gestores inovem sem que o programa se desvie de suas finalidades originais?*
- Em questões de controle: *quais as formas de se combinar controle e eficiência para garantir que o tempo e os processos dedicados à transparência e ao controle não comprometam a dedicação prioritária à ação para a entrega de produtos?*

- Em questões de monitoramento, avaliação e reformulação: *como fazer para que as ações em execução gerem informações administrativas úteis ao monitoramento e à avaliação e que indiquem pontos necessários de reformulação?*

Esses são exemplos de algumas questões cruciais de política pública que só se resolvem com projetos de intervenção bem específicos. São questões que podem ser adaptadas a problemas de diferentes contextos, mas que exigiram respostas criativas e bem prototipadas.

1.2 Pense em fazer simulações, testes ou comparação de alternativas

Em alguns casos, havendo dados disponíveis ou estudos de casos concretos, as alternativas podem ser analisadas com base em seu custo-benefício, custo de oportunidade e em termos de suas fronteiras de eficiência.[11] Simulações por meio de modelos de regressão, análise envoltória de dados, análise baseada em agentes e experimentos naturais podem emular testes para aferir em que medida uma ou outra intervenção se adequa aos propósitos do projeto e se estão alinhados aos objetivos de um programa e à estratégia da política.

Simulações feitas com o uso de recursos computacionais estão sendo cada vez mais aplicadas à tomada de decisão pública (Furtado e Lassance, 2022). Os experimentos naturais, também em franca expansão, podem muitas vezes derivar de experimentos bem simples, mas que permitem conclusões analíticas amplas sobre os prós e contras de uma intervenção (Ha, Kang e Song, 2020; Gillingham, Houde e Benthem, 2021). Análises de agrupamento (*clusters*) podem dar suporte estatístico para a escolha de experiências em busca de casos que possam ser confrontados que contornem alguns problemas de viés muito comuns.[2]

Quando não houver dados ou estudos disponíveis, a solução mais adequada é proceder no mínimo a testes lógicos de consistência, vulnerabilidade e viabilidade de cada proposta. Alguns estudos que usam a metodologia de modelo lógico, como os de Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009) e Cassiolato e Gueresi (2015), apresentam exemplos de testes lógicos de vulnerabilidade e viabilidade.

Além disso, é importante submeter o projeto a *testes de estresse*. Testes de estresse são formas simples e amigáveis de apresentar uma ideia e testar sua aderência ou resistência, além de colher *insights* e identificar falhas e pontos cegos que são mais bem percebidos pela inteligência coletiva.

Um teste de estresse funciona menos como uma sabatina e mais como uma apresentação feita para colher críticas e sugestões e avaliar a percepção de um público a respeito de como ele interpreta e interage com aquela solução. A experiência é

1. Análise envoltória de dados ou modelos de regressão se prestam a esse tipo de estimação.
2. Ver, por exemplo, a metodologia de pares contrafactuais de Vaz e Pires (2011).

análoga à de um grupo focal, em que pessoas de um mesmo perfil são expostas a uma informação ou produto e podem livremente expor suas opiniões. Essas são consideradas como insumos para rever o projeto, complementando, suprimindo ou reformulando componentes julgados inconsistentes. É importante que esses testes, para serem uma boa sabatina, sejam planejados e organizados com a ajuda de moderadores experimentados na condução de discussões coletivas capazes de estimular que o debate flua de forma equilibrada entre os participantes, evitando o risco de monopólio da palavra por participantes mais opinativos, e que estejam concentrados em perguntas objetivas, para evitar divagações.

No entanto, a forma mais comum de se encontrarem soluções prototipadas é analisar experiências concretas desenvolvidas no Brasil ou no exterior. As políticas públicas em ação oferecem informações preciosas sobre insumos, processos, produtos, resultados e impactos que podem ser analisadas e, em alguns casos, comparadas. Boa parte das análises mais tradicionais de custo-benefício e custo de oportunidade tira conclusões a partir dos dados fornecidos por esses casos. Contudo, o aspecto mais importante e muitas vezes negligenciado é que conhecer outras experiências permite uma curva de aprendizado mais rápida que evita que se incorra em erros muito comuns de formulação e implementação. Portanto, mais que replicar acertos, tais experiências são formas de se aprender com os erros em que elas incorreram e corrigi-los ou evitá-los para que as novas experiências, adaptadas criativamente, sejam exitosas.

A experiência federativa brasileira é pródiga de inovações municipais ou estaduais em que alguns projetos se sobressaem não apenas por serem bem geridos e exitosos em seus resultados, mas pelo fato de terem se desenvolvido superando dificuldades que são comuns a muitos municípios. Esse tipo de aprendizado é precioso se os casos forem estudados de modo criterioso. Além disso, a variedade de perfil existente entre nossos municípios traz possibilidades de comparação bastante interessantes. Por exemplo, há experiências de educação integral em escolas de ensino fundamental em municípios muito populosos, com baixa renda per capita e baixo índice de desenvolvimento humano (IDH) e grande dependência de recursos do Fundo de Participação de Municípios (FPM), que permitem antecipar potenciais e obstáculos mais comuns à implantação dessa experiência. O quadro é bem diverso quando se trata de cidades médias com menor dependência de transferências externas, federais ou estaduais.

1.3 Projetação ou *design*: como e até onde é possível prever *ex ante* o passo a passo de um projeto?

O termo projetação, assim como o termo design, foi importado da arquitetura e da engenharia para o campo de políticas públicas. Projetação é a ideia de conceber e especificar um produto executável. O *design* é um termo ainda mais comum,

embora normalmente mal traduzido pela literatura de políticas públicas em português que usa o termo *desenho* de políticas ou programas. A palavra *design*, já devidamente dicionarizada, dispensa tradução e tem como referência o termo latino *designare* (literalmente, representar por meio de um sinal ou símbolo). Nem mesmo em inglês a palavra *design* se refere a desenho (*drawing*), mas sim à concepção de um projeto a ser realizado.

Em políticas e programas, a projetação ou *design* é um processo de modelagem, ou seja, de prototipagem a partir de um modelo – uma concepção –, de forma a especificar um produto por meio de um projeto que parte de um conceito e termina com orientações de execução, prescrições quanto a determinados cuidados prévios, cálculos de insumos e estimativas de consecução.

Mesmo projetos mais modestos e "físicos" do campo da arquitetura e engenharia partem de uma concepção (uma teoria) da qual deriva um conceito e, só então, leva a uma composição. Conforme lembra Mahfuz (1995, p. 50, tradução nossa), "qualquer obra de arquitetura que queiramos examinar deve ser vista através de algum tipo de filtro, ou seja, categorias conceituais e instrumentos analíticos que possam orientar essa produção".[3]

A projetação vai além da composição, ou seja, da "organização bidimensional e tridimensional de um edifício, enquanto a noção de caráter [da obra] se vincula a seu conteúdo simbólico" (Mahfuz, 1995, p. 51, tradução nossa).[4] Embora haja uma "sintaxe" construtiva, de acordo com regras e uma sequência *a priori*, no que se refere às técnicas construtivas, o conjunto da obra depende de se ir além da rigidez do procedimento (*op. cit.*, p. 52).

Em qualquer projeto de intervenção, pode-se também transpor o uso de modelo lógico para que o projeto venha a indicar, de forma objetiva e direta, quais são os insumos (*inputs*), processos (conjunto de atividades), produtos e resultados (*outputs*) que asseguram os impactos (*outcomes*) buscados pela política e que serão concretizados por cada projeto. Toda modelagem é uma simplificação, uma maneira de estruturar teoricamente problemas que não estão estruturados. Salvo se a intenção do projeto for a de apenas replicar uma solução já existente e tida como plenamente transplantável, não é a modelagem que dá vida a uma concepção. É a concepção que proporciona o sopro de vida à modelagem.

O modelo lógico, inspirado na teoria de sistemas, ajuda a que se tenha um modelo mental de implementação que organize uma sequência retroalimentada (*feedback*), por meio de evidências. Ao mesmo tempo, seu uso evita traçar um

3. No original, "*cualquier obra de arquitectura que queramos examinar debe ser vista a través de algún tipo de filtro, es decir, categorías conceptuales e instrumentos analíticos que puedan ordenar esta producción*".

4. No original, "*la organización bidimensional y tridimensional de un edificio, mientras que la noción de carácter se vincula con su contenido simbólico*".

caminho baseado meramente em uma lista de atividades que supostamente acontecem de forma previsível e igual para qualquer caso. Ao contrário, o tipo de problema importa muito, assim como o perfil do público a que o projeto se destina. A governança, a capacidade burocrática e o escopo da implementação também são cruciais às escolhas a serem feitas por um projeto. Todos esses fatores fazem grande diferença para se definir do que cada projeto é capaz, antes mesmo de se pensar em como ele deve ser projetado. Muito antes do sucesso de um projeto, sua viabilidade depende do próprio convencimento dos dirigentes nos processos de apoio à decisão.

Mesmo visões mais simplificadas de gestão pública, como os modelos gerencialistas, reconhecem o dilema de que não basta ter um bom produto e não saber vendê-lo a um patrocinador disposto a colocá-lo no mercado. A fórmula popular conhecida como *conversa de elevador* (*pitch*) assume o fato de que, por melhor que seja um produto, é preciso encontrar uma maneira sedutora de vender uma ideia antes mesmo que ela possa ser transformada em produto. Uma parte importante desse raciocínio empreendedor é o de tentar empacotar uma solução simples para um problema complexo na forma de um conceito.

Apesar de ser essa uma técnica bastante simplificada, a conversa de elevador traz em si um modelo com os mesmos ingredientes essenciais a qualquer projeto de intervenção em políticas públicas, ou seja:

- apresentar o problema que se quer enfrentar;
- delimitar o público em potencial interessado em "comprar" uma solução; e
- "vender" a solução, evidenciando os principais atributos capazes de resolver o problema, satisfazer o público e cumprir os requisitos básicos de viabilidade.

Porém, o mantra empreendedor não explica algo fundamental de ser pensado *ex ante*: como é possível criar uma conversa de elevador? Conversas de elevador que sejam empreendedoras ou são forjadas ou elas simplesmente não acontecem. Não é trivial ter uma oportunidade de encontrar a pessoa certa, no lugar certo e no momento certo para vender uma ideia. Esse pequeno detalhe, na verdade, acaba se tornando tão ou mais importante do que o próprio projeto, até porque a ideia por trás do truque da conversa de elevador é despertar o interesse de um dirigente (tomador de decisão) sobre algo que, se parecer promissor, será aperfeiçoado e ajustado após a interação e o *feedback* dado por esse patrocinador.

A analogia, portanto, deixa evidente que, além dos atributos intrínsecos ao produto a ser vendido como solução, é fundamental criar oportunidades para apresentá-lo e incentivar um comportamento positivo do dirigente, estimulando-o a tomar uma decisão. Em suma, faz todo o sentido que o projeto seja feito compreendendo o

contexto político do dirigente responsável pela decisão e fazer com que o projeto seja uma maneira simplificada e prototipada de oferecer uma solução a um problema que incomoda o decisor, sobretudo quando um público clama e urge por providências.

De alguma maneira, o projeto proporciona ao dirigente a oportunidade de satisfazer uma coalizão de atores e grupos interessados em levar o projeto adiante. O grande problema é quando essa coalizão privilegia grupos interessados em vender soluções de prateleira ou em fornecer insumos a essas soluções, mais que em atender ao público final que deveria ser de fato aquele de maior atenção do Estado.

Situações descritas pelo *modelo da lata de lixo* (*garbage can model*, conforme Cohen, March e Olsen, 1972), nas quais soluções já prototipadas em detalhe brotam em profusão à procura de problemas (na verdade, em busca de clientes), revelam no fundo o risco de captura do Estado por grupos de interesse já bem aquinhoados em termos de ganhos com as políticas públicas (Peters, 2002; Hellman *et al.*, 2000), em uma situação na qual o Estado age não como um Robin Hood, mas como o xerife de Nottingham.[5]

Esses dilemas trazem para o âmbito da projetação a necessidade de garantir a interação e o estímulo à participação de atores e a transparência dos processos, de modo a contrabalançar determinados interesses e mesmo alertar os órgãos de controle e o público sobre fiscalizarem os riscos de captura, combinando mecanismos de *patrulha de polícia* (*police patrols*) – como McCubbins e Schwartz (1984) os apelidaram –, que são os mecanismos de controle empregados pela administração pública, e *alarmes de incêndio* (*fire alarms*, conforme os mesmos autores), que são mecanismos de transparência e participação (McCubbins e Schwartz, 1984; Lupia e McCubbins, 1994).

Nesse sentido, a transparência, a participação social e o contato com especialistas – no caso destes, principalmente quando houver um "sistema perito" (Giddens, 1990) – ajudam não apenas a que haja uma espécie de blindagem para a concepção do projeto, conforme requisitos técnicos e de aderência a princípios de equidade, mas também como forma de incentivar o interesse de dirigentes em respeito a essa parcela essencial do público, seja para ganhar aprovação, seja para se precaver diante de riscos de exposição negativa de projetos mal fundamentados e com desvio de finalidade.

Em suma, um projeto de intervenção bem concebido e que tenha chances de se tornar um produto amplamente implementado e uma solução efetiva para um problema relevante de política pública deve cumprir os requisitos essenciais da análise *ex ante* de políticas públicas:

5. Na literatura econômica, sobretudo de natureza tributária, é comum descrever essa situação como a de um Robin Hood às avessas – Robin Hood *in reverse* (Lassance, 2020, p. 9).

- identificar um problema e relacioná-lo a um gargalo da política pública;
- definir o público não apenas beneficiado, mas participante (que colabora com a concepção da solução) e partícipe (que compartilha o desafio da implementação); e
- projetar uma possível solução especificando uma lógica sequencial de implementação, se possível, na forma de modelo lógico.

1.4 Sequenciar a ação é a alma da projetação

Para que um projeto seja consistente, ele deve ser aderente à teoria da mudança, propugnada pela política, e à teoria do programa ao qual está relacionado. O projeto deve ir além, propondo, de forma inovadora, uma teoria da ação mais bem especificada para que o projeto seja de fato um protótipo do que será empreendido.

Mais uma vez, é possível usar o modelo lógico como recurso para a projetação, partindo de insumos e processos até se gerar um produto, relacionando esse produto a resultados e impactos, de forma a averiguar se há de fato consistência lógica no que será proposto.

Também se deve usar da *engenharia reversa*: partir dos impactos e resultados para se supor um produto específico adequado a esses objetivos mais amplos. Quando se chega na especificação dos processos, é preciso detalhar a teoria da mudança e do programa em uma teoria da ação. Uma teoria da ação também pode ser entendida como uma narrativa, uma explanação que tenta aprofundar detalhes comportamentais dos atores diante do problema e de suas reações à intervenção, para que eles alcancem o produto que será oferecido.

O objetivo da teoria da ação é desenvolver uma narrativa que revele o perfil do público e elucide os diferentes tipos de comportamento possíveis mediante a oferta de um ou mais produtos do projeto. É preciso entender tanto as potencialidades como as dificuldades que podem surgir, decorrentes, por exemplo, de questões de desigualdade de classe social e equidade de idade, gênero, raça, deficiências etc.

Estudos quantitativos e, principalmente, os qualitativos oferecem informações muito importantes e mais específicas que podem antecipar determinadas situações com chances de comprometer um projeto no todo ou em parte. Reuniões de trabalho e conversas com o público interessado também podem fornecer subsídios importantes para testar reações e pensar medidas alternativas.

Por exemplo, em um projeto de implantação de educação integral em uma escola de um bairro periférico, seria preciso investigar que tipo de teoria da ação é capaz de incentivar e resolver problemas que acontecem desde que a criança e um familiar saem de casa e chegam à escola, quando, então, a criança permanecerá no turno regular

ao qual já está acostumada. O projeto se dedica a criar um outro turno, o chamado contraturno, que começa quando as aulas do primeiro turno se encerram e a criança, ao meio-dia, precisa almoçar. Em seguida, a criança precisa ter condições de realizar cuidados de higiene bucal. Surge uma dúvida bastante razoável: quem garante que todas as crianças têm escova e pasta de dente para fazer tal higiene? Quem ensinará a melhorar a prática da escovação? Após um momento de descanso, iniciam-se atividades de cultura, esporte, lazer e outras atividades pedagógicas. Faz-se um intervalo, e a criança recebe um lanche, no meio da tarde, para logo depois retomar as atividades, até que, finalmente, toma banho e aguarda a chegada de seu familiar ou retorna para casa sozinha.

Esse processo de descrever a atividade passo a passo, que pode ser resumido graficamente em um fluxograma, é imprescindível e muito útil para que o projeto preveja a logística necessária para receber e prestar o devido cuidado às crianças desse projeto. Imediatamente, surgirão dúvidas importantes que, se não forem respondidas *ex ante*, se tornarão lacunas e mesmo problemas críticos, os quais podem levar a que a experiência seja posta em xeque.

Nesse cenário, o que acontece e quais são os cuidados com crianças que retornam sozinhas para suas casas, tendo que andar por longas distâncias? Que alternativas haverá a isso? Que precauções de segurança pública, com relação ao trânsito, ao atravessar as ruas, e que orientações de trânsito serão dadas às crianças? Que precauções e orientações serão feitas àquelas crianças que voltam para suas casas passando por áreas relativamente isoladas? Para que a criança seja alimentada no contraturno e tome banho, que estrutura a escola precisará agregar? Por exemplo, os banheiros já são dotados de chuveiros para garantir o banho?

Ademais, quanto às pessoas que serão recrutadas para as atividades do contraturno, sejam elas contratadas ou voluntárias, como e por quem elas serão treinadas e pagas? Que formação profissional desse quadro complementar será exigida? Que orientação pedagógica, legal e ética será dada para que respeitem os direitos da criança? Todas as atividades serão realizadas no espaço da própria escola ou haverá necessidade do uso de equipamentos comunitários que estão próximos ou mais distantes da escola (por exemplo, aulas de natação)? Que cuidados haverá para levar e trazer as crianças?

Todas essas questões, como se vê, vão muito além da pergunta clássica: quanto tudo isso custará e quem será responsável pelo custeio dessas atividades e do investimento em infraestrutura? E mesmo que se deixe por conta da escola resolver esses questionamentos, ao menos essas perguntas precisam ser feitas pelo agente patrocinador do projeto. Nesse caso, seria a escola a responsável por desenvolver o projeto de intervenção, em interação com a comunidade, mas é preciso orientá-la para isso.

1.5 Governança e gestão

Os projetos devem definir os responsáveis pela governança e a gestão do projeto ou indicar o momento em que essas definições serão tomadas e por quem. A governança estabelece as competências sobre o projeto – quem pode o quê? Quem decide sobre o quê – e as atribuições? Quem faz o quê e quando? (Lassance, 2015). Isso inclui deixar explícito quem: i) formula alternativas, como e ouvindo quem; ii) decide, como e ouvindo quem; iii) planeja a implementação, como e ouvindo quem; iv) coordena cada processo; v) monitora; vi) avalia, controla e corrige; e vii) revisa e reformula. Ademais, a governança é uma escolha que define que processos serão centralizados, descentralizados, concentrados, desconcentrados, administrados ou regulados, conforme o caso.

Em qualquer projeto, coordenação é um fator crucial de sucesso, apesar de haver uma visão de coordenação impregnada pela ideia de gerenciamento, como se fossem sinônimos. Sua importância foi de tal forma hipertrofiada, e seu conceito tornou-se tão difuso que a coordenação se transformou em uma espécie de *Santo Graal* das políticas públicas, algo sonhado e nunca alcançado (Schmidt, Mello e Cavalcante, 2020, p. 10).

A coordenação abrange processos muito distintos como a articulação entre atores, a pactuação de regras e a solução de controvérsias que precedem ou acompanham a implementação, quando aí sim a coordenação ganha contornos propriamente gerenciais (Lassance, 2015). Portanto, há inúmeros tipos de coordenação possíveis.

A gestão propriamente dita diz respeito apenas ao momento em que se organizam insumos e produtos, na forma de fluxos e processos, para se gerar resultados positivos, crescentes, em maior escala, a um menor custo e com um grau mais elevado de satisfação da sociedade para com os serviços públicos. É na gestão quando se empregam mecanismos e ferramentas de execução, como orçamento, pessoal, tecnologia da informação e comunicação, infraestrutura, além do monitoramento, avaliação e controle interno.

1.6 Instrumentos e ferramentas de política

As soluções propostas por um projeto precisam empregar instrumentos e ferramentas de políticas para atingir os objetivos propugnados. Instrumentos de políticas públicas são mecanismos de: incentivo; restrição (ou sanção); e conscientização ou mobilização. Mais especificamente, apresentam-se, na forma de tributação, subsídios e financiamentos; fundos e transferências; distribuição de recursos financeiros diretos; regimes especiais de compras públicas; contratos de gestão e convênios; consórcios públicos e parcerias público-privadas; capacitação e treinamento; redes de informação; conferências e audiências públicas; entre alguns exemplos.

As ferramentas de políticas são os aparatos organizativos, administrativos, financeiros e tecnológicos que concretizam o uso efetivo desses instrumentos, além de serem a solução em si para um problema, proporcionando a entrega (*delivery*) de um instrumento de política. Nenhum instrumento pode ser empregado sem que haja alguma ferramenta disponível para executá-lo. Por exemplo, auxílios com base em transferência de renda são um instrumento. O cartão pelo qual a pessoa beneficiária recebe e saca o benefício é a ferramenta pela qual isso será feito. O produto a ser entregue é o recurso em dinheiro a ser disponibilizado.

O que a gestão faz é empregar instrumentos (*policy instruments*) que vão combinar, de maneira inteligente e equilibrada, incentivos, sanções, informação e argumentos de convencimento. Essa combinação, difícil de ser feita e sempre sujeita a ajustes, é o tripé que Vedung denomina de *cenouras, porretes* e *sermões* (Vedung, 1997; Bemelmans-Videc, Rist e Vedung, 2010): as *cenouras* são os incentivos – benefícios ou estímulos – que o programa coloca à disposição para induzir comportamentos alinhados aos objetivos da política; e os *porretes*, as limitações, proibições e mesmo sanções que evitam que o programa seja desvirtuado e puna os que infringem as normas e ameaçam sua eficácia, eficiência e efetividade. Por fim, os *sermões* são os recursos informativos e de convencimento essenciais à coesão, ao entusiasmo do público diante dos objetivos a serem cumpridos; além disso, são requisitos básicos para que as pessoas sejam informadas da existência dos direitos e benefícios, e alertadas sobre as restrições e punições que podem advir de comportamentos oportunísticos. Os projetos precisam estabelecer uma combinação adequada desses requisitos institucionais básicos.

1.7 Indicadores e metas para o monitoramento e avaliação

Os indicadores devem ser previamente estabelecidos (*ex ante*) no projeto para que se monitore desde o sucesso dos esforços até o atingimento das metas finais do projeto.

A meta é a proposição de uma alteração a ser alcançada em um indicador a partir da implementação do projeto, em um prazo determinado. Expressa, assim, uma medida (indicador) de resultado final ou de alcance parcial do objetivo do projeto, quando estabelecidas fases da proposta, conforme um prazo temporal – uma data-limite. É importante lembrar que um indicador para produtos pode ser, entre outros, o registro da própria entrega desse produto. Desse modo, é preciso que o projeto deixe claro, em seu modelo de governança, a quem compete a responsabilidade pelo monitoramento e pela correspondente coleta, organização e divulgação de dados, assim como pela produção dos indicadores previstos e sua avaliação.

A modelagem lógica feita para o programa ao qual o projeto está relacionado supostamente fornece indicadores de produtos, resultados e impactos a serem alcançados. Sendo um projeto de intervenção responsável por concretizar alguma

contribuição ao programa, pode-se buscar, como uma de suas contribuições, o atingimento de uma das metas previstas conforme algum indicador do programa. Se um programa se propõe, entre seus objetivos, por exemplo, a melhorar a qualidade da atenção à saúde, produtos oferecidos da atenção, como consultas e exames, podem dar origem a projetos de intervenção de forma a melhorar a qualidade do atendimento médico e dos procedimentos a ela relacionados. Todos os indicadores sobre consultas e exames previstos nos programas devem ser assim assumidos pelo projeto como forma de atingir as metas previstas.[6] Nesse sentido, os projetos devem igualmente prever ciclos de monitoramento e avaliação, desde as formativas (de processo) até as somativas (conclusivas sobre resultados e impactos).[7]

Monitoramento e avaliação representam dois lados de uma mesma moeda. O monitoramento é quem fornece a matéria-prima para a avaliação e são os dados do monitoramento que serão usados na pesquisa de avaliação. A melhor ou pior qualidade desses dados permitirá conclusões mais ou menos certeiras e confiáveis. Além disso, o monitoramento é a base da transparência dos processos e da demonstração da entrega dos produtos, da aparição dos primeiros resultados e da manutenção de uma expectativa de que os impactos de longo prazo estão a caminho, sendo a teoria consistente.

Por isso mesmo, o alerta de Etzioni (2010) sobre a transparência é extensivo ao monitoramento. Segundo o autor, a transparência é essencial à atuação do Estado nas políticas públicas, mas não é um recurso trivial. Coletar, processar e divulgar informações têm custos que precisam ser levados em conta. Assim, ao contrário do que se costuma imaginar, é muito mais interessante se pensar em uma espécie de dieta básica de indicadores fundamentais do que em uma profusão deles.

Ferrarezi, Jannuzzi e Montagner (2016, p. 16-56) explicam, em referência a uma das experiências mais importantes e exitosas na montagem de um sistema de monitoramento e avaliação em larga escala (no então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), que a construção de um sistema de informação envolve aspectos técnicos e de negociação interna e externa a cada órgão .

Informações são muitas vezes uma terra sem lei, sem uma padronização mínima entre diferentes entes federativos e até em um mesmo órgão. Muitos dos registros restam absolutamente inúteis, incapazes de gerar informações que possam ser compiladas na forma de dados. O compartilhamento de informações que poderiam ser públicas fica a depender da boa vontade dos agentes e de muito retrabalho, e não de fluxos institucionalizados com uma governança estabelecida para a produção de informações, o processamento de dados e a disponibilização de bases abertas.

6. Caso haja a necessidade de construir novos indicadores ou revisar os existentes, em Lassance (2022, p. 121-151), o capítulo 6 (O que é monitoramento? Para que serve?) discute e dá orientações a respeito.

7. Há uma discussão mais aprofundada e detalhada sobre como pensar tais ciclos e montar sistemas de monitoramento e avaliação no capítulo 7 da publicação de Lassance (2022, p. 152-166).

A regra, na maioria dos órgãos públicos, é a ausência de unidades de monitoramento e avaliação profissionalizadas, capazes de ordenar e de institucionalizar essa governança, estabelecer esses fluxos, montar uma arquitetura de gestão da informação que garanta a interoperabilidade de dados e a sistematicidade da produção, compartilhamento e publicação de dados abertos a qualquer pesquisador, de dentro ou de fora dos governos. Esse quadro deixa patente que projetos de intervenção dedicados a pensar em como estruturar essas unidades para garantir esses fluxos são muitas vezes um pressuposto para que políticas e programas sejam de fato monitorados e avaliados a contento.

Outro aspecto relevante e muitas vezes negligenciado é que parte significativa do monitoramento pode e deve ser feita com base em informações extraídas de registros administrativos (Lassance, 2022, p. 62), como cadastros, compras, atas de reuniões, questionários, informações das ouvidorias, dados de execução orçamentária, relatórios, entre tantos outros. Curiosamente, há uma grande quantidade de registros administrativos praticamente inúteis, concebidos apenas pela ótica do controle, em cumprimento a normativos muitas vezes elaborados para descrever procedimentos, e não para identificar produtos, resultados e impactos.

Muitos procedimentos que poderiam ser objeto de manuais, fluxogramas e outros tipos de documentos orientadores acabam ganhando a rigidez de normas a serem cumpridas, e não de instrumentos gerenciais a serem utilizados e adaptados de modo mais flexível a diferentes contextos.

Para contornar o dilema apresentado por Etzioni (2010), é preciso fazer um trabalho de revisão de normativos com vistas a abolir todos aqueles que não tenham como propósito produzir não relatórios, mas informações que possam ser transformadas em dados de monitoramento de insumos e processos e avaliação de produtos, resultados e impactos. Indo um pouco além, o monitoramento e a avaliação devem ser concebidos como ingredientes básicos da transparência ativa, desde que sejam desenvolvidos para serem compreensíveis e, por que não, atrativos ao público não especializado. Como afirma Ferrarezi (2016, p. 14),

> não basta colocar à disposição pública na internet as planilhas de dados e indicadores de programas e os extensos relatórios de pesquisas de avaliação realizados. É necessário desenvolver produtos customizados para os diferentes públicos de técnicos e gestores que se almeja atingir, adequando linguagem, formato, conteúdo e complexidade a tais públicos.

REFERÊNCIAS

BEMELMANS-VIDEC, M.-L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. O. (Ed.). **Carrots, sticks, and sermons**: policy instruments and their evaluation. 5. ed. Nova Brunswick: Transaction, 2010.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 297-332. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, n. 17, p. 1-25, 1972.

ETZIONI, A. Is transparency the best disinfectant? **Journal of Political Philosophy**, v. 18, p. 389-404, 2010. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x.

FERRAREZI, E. (Org.). **Sagi**: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. Brasília: MDS, 2016. Disponível em: https://fpabramo.org.br/acervosocial/ estante/sagi-informacao-e-conhecimento-para-politicas-de-desenvolvimento-social/.

FERRAREZI, E.; JANNUZZI, P.; MONTAGNER, P. Trajetória de desenvolvimento institucional da Sagi-MDS. *In*: FERRAREZI, E. (Org.). **Sagi**: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. Brasília: MDS, 2016. p. 17-55. Disponível em: https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/sagi-informacao-e-conhecimento-para-politicas-de-desenvolvimento-social/.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo. Brasília: Ipea, jan. 2009. (Texto para Discussão, n. 1369).

FURTADO, B. A.; LASSANCE, A. Simulações computacionais aplicadas à tomada de decisão pública. *In*: KOGA, N. M. *et al*. (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11298/1/Simulacoes_Computacionais_cap05.pdf.

GIDDENS, A. **The consequences of modernity**. Stanford: Stanford University Press, 1990.

GILLINGHAM, K. T.; HOUDE, S.; BENTHEM, A. A. VAN. Consumer myopia in vehicle purchases: evidence from a natural experiment. **American Economic**

Journal: economic policy, v. 13, n. 3, p. 207-238, 2021. Disponível em: https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20200322.

HA, W.; KANG, L.; SONG, Y. College matching mechanisms and matching stability: evidence from a natural experiment in China. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 175, p. 206-226, 2020. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167268120301475.

HELLMAN, J. S. *et al*. **Measuring governance, corruption, and state capture**: how firms and bureaucrats shape the business environment in transition economies. Washington: World Bank, 2000. (Policy Research Working Paper, n. 2312). Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/241911468765617541/pdf/multi-page.pdf.

LASSANCE, A. Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do Estado brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 8, p. 39-44, jul.-dez. 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6885/1/BAPI_n8_p39-44_NP_Governan%c3%a7a%20e%20gest%c3%a3o_Diest_2015_jul-dez.pdf.

LASSANCE, A. **Recuperação ou reconstrução econômica?** As opções do Brasil diante de uma crise sem igual e de soluções globais assimétricas. Brasília: Inesc, 2020. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Lassance-Recupera%C3%A7%C3%A3oOuReconstru%C3%A7%C3%A3oEcon%C3%B4mica_Setembro-2020.pdf.

LASSANCE, A. **Análise *ex ante* de políticas públicas**: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Brasília: Ipea, maio 2022. (Texto para Discussão, n. 2817). Publicação preliminar. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/1/td_analise_ex_ante_guia_metodologica_publicacao_preliminar.pdf.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D. Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed. **The Journal of Law, Economics & Organization**, v. 10, n. 1, p. 96-125, 1994. Disponível em: https://academic.oup.com/jleo/article-abstract/10/1/96/822771?redirectedFrom=fulltext.

MAHFUZ, E. De la actualidad de los conceptos de carácter y composición. **Summa+ 15**, v. 15, p. 50-53, 1995.

MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 165-179, 1984. Disponível em: http://polazzo.com/mccubbins.pdf.

PETERS, B. G. **Governance**: a garbage can perspective. Viena: IHS, 2002. (Political Science Series Working Paper, n. 84).

SCHMIDT, F. de H.; MELLO, J.; CAVALCANTE, P. L. C. **Estratégias de coordenação governamental na crise da covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 32).

SILVA, L. M. de A. e. **Hanseníase e doenças negligenciadas**: a compreensão dos profissionais de saúde. Betim: DAHW, dez. 2021.

VAZ, A. C. N.; PIRES, R. R. C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. *In*: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 247-261.

VEDUNG, E. **Evaluación de políticas públicas y programas**. Madri: Inserso, 1997.

CAPÍTULO 10

CASO ILUSTRATIVO: O PROJETO DE REINSERÇÃO DE PRESIDIÁRIOS NO ESTADO DE NOVA YORK

1 DEFINIÇÃO DO CASO COMO PROJETO DE INTERVENÇÃO

O Projeto de Reinserção de Presidiários (Prisoner Reentry Program) foi desenvolvido pelo Centro de Oportunidades de Emprego (Center for Employment Opportunities – CEO) a partir de 2004. Apesar de ostentar o nome "programa", a iniciativa tinha escopo de projeto de intervenção (Inbar, 2015; Zweig, Yahner e Redcross, 2010; Bloom *et al.*, 2007).

O projeto foi desenvolvido com apoio financeiro do governo do estado de Nova York, que, por sua vez, recebia fundos federais para a criação de oportunidades de emprego e tinha parceria com fundações empresariais privadas também para o financiamento. Além do CEO, encarregado da implementação e produção de dados de monitoramento, uma outra organização, a Corporação de Pesquisa de Demonstração sobre a Força de Trabalho (Manpower Demonstration Research Corporation – MDRC),[1] era responsável por realizar a avaliação.

2 PRODUTOS, RESULTADOS E IMPACTOS ESPERADOS PELO PROJETO EM QUESTÕES DE POLÍTICA PÚBLICA

O impacto esperado por essa iniciativa era o de contribuir com a redução da reincidência criminal no estado de Nova York, ou seja, evitar que pessoas que já haviam cometido crimes e sido encarceradas, após serem postas em liberdade, voltassem a praticar crimes.

O resultado esperado era que a oferta de trabalho temporária garantisse a sobrevivência imediata do egresso do sistema prisional e facilitasse sua busca por um emprego permanente. Por sua vez, o produto oferecido era a oferta de vagas de trabalho temporárias.

Ressalte-se que, tradicionalmente, os produtos são descritos como *objetivos específicos*. Por sua vez, os resultados são tratados como *objetivo geral*. Em muitos casos, há projetos em que os impactos mais amplos, que dariam uma medida de sua efetividade, são esquecidos ou tidos como implícitos.

1. A MDRC é uma espécie de consórcio formado por fundações privadas, como a Fundação Ford, e órgãos federais daquele país. Disponível em: https://www.mdrc.org/about/about-mdrc-overview-0.

3 CONTEXTO DO PROBLEMA

O projeto tinha como contexto a política de encarceramento em massa dos Estados Unidos, a qual ocasiona, todos os anos, milhões de pessoas aprisionadas e, consequentemente, acarreta um grande contingente de egressos do sistema prisional, alguns com grande risco de reincidência.

Havia também uma barreira de percepção sobre o problema: como justificar publicamente que pessoas que cometeram crimes devam ter um tratamento especial na busca por empregos? Não se deveria privilegiar aqueles que nunca enveredaram pelo crime para que conseguissem empregos formalizados?

O contexto pode ser considerado como um problema dentro do problema que é alvo do projeto ou, ainda, problemas que antecedem e tornam o problema em foco muito maior.

4 A TEORIA PARA A COMPREENSÃO DO PROBLEMA

Estudos utilizados pelo projeto apontavam que a dificuldade de se conseguir um emprego estável eleva em muito as chances de a pessoa voltar a cometer crimes (Visher, Winterfield e Coggeshall, 2005; Visher e Travis, 2003). Essa literatura enfatiza, sobretudo, a falta de oportunidades de emprego adequadas e prontamente disponíveis como um dos fatores essenciais da reincidência. Também se sabia que intervenções feitas imediatamente após a saída do cárcere eram decisivas para inverter a curva da reincidência (Solomon *et al.*, 2008; Johnston-Listwan, Cullen e Latessa, 2006; Baer *et al.*, 2006).

Não foram levados em conta estudos os quais apontam que, além disso, a economia do crime muitas vezes acaba sendo uma das poucas opções disponíveis e uma das mais ativas em recrutar, em especial, o público mais jovem, se comparada com determinados empregos bastante precarizados (Taylor, 2020; Rusche e Kirchheimer, 2003).

Desde a década de 1990, embalada pela apologia da política de "tolerância zero" (tratar pequenos crimes com maior severidade), a política de encarceramento em massa tornou-se amplamente adotada no país. Sem tocar nessa causa estrutural do problema (quanto mais encarcerados, mais pessoas egressas terão dificuldades de reinserção e maior a chance de retroalimentação da economia do crime), sucessivos governos, em âmbito federal e estadual, lançaram políticas e fundos públicos para financiar atividades com a finalidade de gerar empregos para a população de egressos das prisões. Vieram, então, o Programa de Investimento na Força de Trabalho (Workforce Investment Act), de 1998, o Programa Segunda Chance (Second Chance Act), de 2008, e o Programa de Inovação e Oportunidades para a Força de Trabalho (Workforce Innovation and Opportunity Act), de 2014.

Portanto, o projeto adotou uma teoria da mudança restrita. Tratava de causas mais diretamente relacionadas à oferta de vagas no mercado de trabalho para as pessoas egressas do sistema prisional, mas desconsiderava os fatores estruturais que retroalimentavam o problema. Se, por um lado, isso permitia especificar melhor a intervenção do projeto, por outro, essa limitação já prenunciava impactos que poderiam ser importantes, mas bastante relativos quanto ao problema global.

5 OBJETIVO E TEORIA DO PROGRAMA ORIENTADORA DO PROJETO

O projeto tinha um objetivo bem definido e era relativamente simples de ser compreendido em sua consistência lógica. Sua compreensão do problema e sua teoria da ação seguiam as trilhas das evidências descritas adiante.

- Uma grande parcela da população carcerária era retroalimentada por pessoas reincidentes no crime.
- Havia uma razão principal para que isso acontecesse: ao ser posta em liberdade, aquela pessoa tinha mais dificuldade de conseguir empregos do que aqueles que concorriam no mercado de trabalho sem terem uma ficha criminal. Mesmo que isso não fosse levado em conta pelos empregadores, havia dificuldades de se empregar certos egressos também por não terem uma qualificação adequada a um determinado emprego disponível.
- O projeto apresentava como intervenção conseguir a adesão de empresas que priorizassem a contratação de egressos do sistema prisional (ex-presidiários e ex-presidiárias), com incentivos econômicos às empresas que aderissem como parceiras.

Dessa forma, o projeto conseguiu seguir uma teoria do programa consistente com uma teoria da mudança, ainda que fosse restrita e provavelmente de efeitos limitados. A sintonia do projeto como a teoria da mudança relacionada a grandes objetivos de política pública garantiu recursos do governo do estado e dos programas federais de incentivo à contratação de mão de obra egressa do sistema prisional. Note-se que a teoria do programa é um avanço na operacionalização da teoria da mudança, mas não é suficiente para se adequar ao escopo de um projeto. Suas linhas gerais ainda não especificam exatamente o que fazer, o que só pode advir de uma teoria da ação que se debruce sobre o passo a passo e considere o comportamento possível dos atores diante da solução a ser apresentada.

6 NARRATIVA DE POLÍTICA

Com base em Peterson e Jones (2016), a teoria do programa levada adiante pelo projeto tinha características de uma *narrativa de política* (*policy narrative*). Uma boa narrativa de política é aquela capaz de: contar uma história de modo a identificar e decifrar um problema (a reincidência); identificar uma protagonista (o público que

sofre o problema e para o qual se espera uma solução ao final – no caso, as pessoas egressas do sistema prisional); apresentar os vilões da trama que criam as dificuldades na qual a protagonista está enredada (de forma mais restrita, a falta de empregos é o grande vilão; mas, se o projeto adotasse uma teoria da mudança mais ampla, a economia do crime e a política de encarceramento em massa também seriam considerados); e propor um ponto de virada, justamente uma intervenção capaz de fazer com que a protagonista consiga se desvencilhar do problema.

O sentido de se construir uma narrativa de política é estabelecer uma lógica de sequenciamento que leve da compreensão do problema à construção de uma solução, antecipando possíveis incentivos e percalços; oportunidades e riscos. Há ainda a vantagem de a narrativa proporcionar um discurso que pode orientar a comunicação do projeto, tanto para convencer dirigentes a tomar decisões quanto para explicar ao público os propósitos da iniciativa.

7 TESTES DE ESTRESSE

As avaliações e os relatos do projeto não informam se a projetação se valeu de experiências anteriores (*benchmarks*) ou se foi submetida a testes de percepção antes de sua implementação – supõe-se que, se isso não foi citado, é porque não ocorreram, o que seria uma fragilidade da projetação.

Além disso, embora o projeto tivesse explicitado uma teoria da mudança e chegado a uma teoria do programa (com insumos, processos, produtos, resultados e impactos satisfatoriamente definidos), não se alcançou um nível de detalhe que poderia ser obtido por uma teoria da ação.

No que se refere à reincidência criminal, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (Cunha *et al.*, 2015) sobre o assunto apontou que:

- a maioria dos encarcerados nunca trabalhou, a não ser em empregos precários, os chamados “bicos”;
- em termos de incentivos, as maiores motivações para trabalhar eram de o preso oferecer algum auxílio à família, o efeito psicológico da ocupação do tempo e a remição da pena;
- a formação profissional durante a pena era importante, mas insuficiente se desconectada de uma política orientada para o reingresso no mercado de trabalho;
- o preconceito era uma barreira crucial. Muitas vezes, quando o egresso era empregado, mas se descobria que havia sido apenado, era sumariamente demitido;
- os mais velhos eram mais suscetíveis às oportunidades; e

- se não houver uma política de valorização do trabalho, com melhor remuneração e condições, a reinserção por meio de emprego torna-se menos atrativa sobretudo para os mais jovens, que tendem a minimizar o risco do reencarceramento.

Esses achados do Ipea coincidiam, como se verá, com algumas conclusões da avaliação do projeto levada a cabo pela MDRC, após dois anos de implementação do projeto. Eram aspectos que poderiam ser detectados *ex ante*, por exemplo, se o projeto tivesse contado com uma revisão sistemática de literatura (há estudos similares nos próprios Estados Unidos que poderiam apoiar essas conclusões) ou sido submetido a um painel de especialistas acadêmicos e de profissionais de organizações governamentais ou civis ligadas ao trabalho com encarcerados.

8 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O projeto já nasceu modelado para ser monitorado e avaliado, naquele caso, por meio de uma técnica de controle randomizado (*randomized controlled trials* – RCT). Lembra-se que essa é uma entre tantas formas de se fazerem estudos avaliativos com alguma pretensão de se chegar a conclusões que explicitem seu grau de validade (ou seja, o que e até onde se pode afirmar ou refutar). Um grupo de tratamento (aqueles que foram encaminhados para empregos provisórios) foi composto por egressos de diferentes idades, perfis sociais e conforme o risco de reincidência. A avaliação já havia sido pensada, *ex ante*, em chegar a conclusões quanto a essas variáveis.

Os resultados obtidos nesse grupo foram contrastados com os de um grupo de controle, ou seja, aqueles que não tiveram oportunidades de emprego direcionadas pelo projeto. A avaliação, conduzida pela MDRC, apontou uma redução pequena (de até 12%) entre todos os egressos submetidos à intervenção, mas houve uma redução significativamente mais alta (de 30%) entre a população considerada de alto risco de reincidência (Inbar, 2015, p. 4).

A solução proposta pela intervenção, a princípio, parecia bastante simples e intuitiva para resolver o problema. Houve, porém, vários problemas, desde o início de sua implementação, os quais demonstraram falhas de concepção que demandaram aprimoramentos. O projeto não havia considerado, por exemplo, que: i) o perfil da oferta de empregos não se adequava exatamente ao perfil da formação dos egressos; e ii) a oferta de emprego poderia ser menor do que a necessária para incorporar toda a população de egressos do sistema prisional, seja porque a economia não estaria devidamente aquecida, seja porque o contingente de egressos da política de encarceramento se tornaria geométrico.

Esses dois novos dilemas ou barreiras trouxeram desafios a serem superados e que levaram a revisões sucessivas para que o projeto fosse aperfeiçoado (Inbar, 2015). Primeiro, foi necessário prever um subprojeto de qualificação profissional, desenvolvido

nas unidades carcerárias para que aquela pessoa vivendo uma situação de restrição de liberdade já se preparasse para ingressar em um emprego que estaria esperando por ela assim que saísse da prisão, mas com uma qualificação que essa pessoa ainda não dispunha.

Segundo, foi preciso aproveitar e estimular novas atividades produtivas financiadas pelo Estado para gerar novas oportunidades de emprego que não estavam dadas pelo mercado. A política de encarceramento em massa era um elemento fora do escopo do projeto, ou seja, os responsáveis pela implementação não tinham governança sobre essa política. De todo modo, havia como estimar que o contingente de contemplados com empregos provisórios não seria o suficiente para um impacto mais amplo na reinserção social dos egressos e na redução global da reincidência.

9 COMUNICAÇÃO DO PROJETO

O projeto já nasceu com uma grande falha em seu próprio nome: Reinserção de Presidiários (Prisoner Reentry Program). O egresso é justamente aquele que deixou de ser um presidiário, o que torna o nome do projeto injustificável. Porém, o fator ainda mais importante a ser levado em conta é a percepção pública do problema. A palavra *presidiário* incorpora um estigma do qual o projeto deveria esquivar-se e, ao mesmo tempo, era uma barreira prévia que dificultava seu sucesso.

Os idealizadores da proposta estavam conscientes do nível de resistência, para não dizer preconceito, arraigado na sociedade contra presidiários, mesmo egressos. Um projeto para privilegiar a contratação de pessoas egressas do sistema prisional precisa lidar com o dilema já contextualizado: como justificar publicamente que pessoas que cometeram crimes devam ter um tratamento especial na busca por empregos? Não se deveria privilegiar aqueles que nunca haviam enveredado pelo crime para que conseguissem empregos formalizados? A questão demonstra que não basta a um projeto usar as palavras certas, é preciso enfrentar os dilemas que o problema impõe à sua compreensão pública.

O foco mais correto da comunicação do projeto não deveria ser a figura do ex-detento, nem mesmo a questão do emprego, mas sim a segurança pública da sociedade, entendendo segurança como um propósito do bem-estar, e não, restritamente, como policiamento e controle para coibir atividades criminosas. A focalização de um público não significa que o projeto deva nascer míope e se esqueça que seu objetivo é contribuir com impactos para a coletividade. A própria geração de empregos é um resultado relacionado a objetivos mais amplos de bem-estar social.

O objetivo maior do projeto, a rigor, não era apenas o de conseguir um emprego para pessoas egressas do sistema prisional. Esse era o meio, ou seja, o produto imediato do projeto. O resultado do projeto era proporcionar um emprego temporário e facilitar a busca por um emprego permanente. Contudo, o impacto

maior e que deveria orientar a ênfase do projeto e seu próprio nome deveria ser o de aumentar a segurança dos cidadãos e cidadãs do estado de Nova York, tanto dos egressos quanto das demais pessoas. Como se pretendia fazer isso? Reduzindo a reincidência criminal. Como? Por meio da reinserção dos egressos na sociedade.

No Brasil, um bom exemplo de como uma preocupação similar a essa foi bem resolvida está no caso da comunicação do Programa Bolsa Família, criado em 2004. Primeiro, percebeu-se a importância de evitar a nomenclatura do programa com base em siglas, como era o caso de programas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Também foram evitadas as expressões *garantia de renda mínima* ou *transferência de renda*. A renda mínima era apenas o meio para se alcançar o real objetivo do programa: proteger as famílias em situação de vulnerabilidade social, sobretudo aquelas com crianças. Por isso, a ideia de bolsa, comum ao público de classe média com filhos em cursos de pós-graduação em universidades, oferecia um parâmetro similar de compreensão e reputado positivamente no imaginário social. Da mesma forma, a palavra *família* conferia ao programa um atributo ainda mais valorizado no imaginário coletivo.

A então Secretaria de Comunicação Social e Gestão Estratégica da Presidência da República optou por fazer publicidade de utilidade pública restrita às pessoas beneficiárias do programa e programou publicidade institucional, ou seja, a toda a sociedade. A justificativa era de que:

> não adianta fazer apenas propaganda para o público beneficiário se a maioria da sociedade, que é quem banca o benefício, não compreender a sua importância e não entender que há benefícios para além daqueles que vão receber o auxílio. Se a maioria da sociedade for contra, isso vai fazer com que o programa acabe.[2]

Em suma, é preciso ter pelo menos dois tipos de comunicação: a focalizada e a universal; a de utilidade pública e a institucional. A primeira delas é mais direcionada ao público que é potencial beneficiário. Nela, há mais detalhes da implementação e entrega do produto. A outra, de escopo mais amplo, tem caráter institucional e dialoga com toda a sociedade para associar o produto, que é específico, a resultados e impactos que são gerais, difusos e universais.

10 FALHAS QUE PODERIAM TER SIDO RESOLVIDAS *EX ANTE*

Apesar de ser apresentado como um caso de sucesso, mais exatamente entre os egressos de maior idade do que entre aqueles mais jovens, o projeto apresentou algumas falhas básicas. A primeira delas foi a de não analisar uma das causas

2. Depoimento do ministro Luiz Gushiken, à época titular da pasta da Secretaria de Comunicação Social e Gestão Estratégica da Presidência da República, colhido com base em observação participante deste autor. Brasília, 27 de setembro de 2004.

estruturais do problema: a chamada indústria do encarceramento (Vogel, 2020). Quanto mais indivíduos encarcerados, maior é a legião de pessoas egressas, aumentando as dificuldades de reinserção no mercado de trabalho, o que acarreta uma maior chance de retroalimentação da economia do crime.

Note que isso não significa dizer que apenas uma política de desencarceramento vá favorecer a diminuição da reincidência, pois a variável considerada chave pela teoria da mudança (da política) é a reinserção no mercado de trabalho por meio de um emprego seguro (estável). De todo modo, a expectativa de resultado do programa estará limitada por uma escassa provisão de insumos: os recursos para financiar o projeto a toda a população egressa e de empregos disponíveis, sejam temporários, sejam permanentes, por exemplo, em situação de desemprego.

Esse exemplo demonstra a importância de se estar atento ao problema, à percepção pública que se tem sobre ele e à maneira de lidar com aqueles que possam fazer oposição a uma solução. A forma de se fazer isso é desenvolver uma *policy narrative* que consiga encaixar a solução como uma chave para a solução de um problema, de uma maneira que seja aceita legitimamente por um público mais amplo do que aquele que será beneficiado pelo projeto.

Outra questão está em se perceber que algumas falhas de implementação dependem de ajustes que poderiam ser previstos antes da implementação (*ex ante*). Possivelmente, uma conversa com as empresas potencialmente interessadas em ajudar na implementação da solução poderia ser precedida com o esforço de conseguir adesão à ideia e ofertas de emprego. Uma discussão mais produtiva poderia ser motivada pela seguinte pergunta: que tipo de trabalhadores são mais necessários para a sua empresa? Em complemento, uma pesquisa sobre o perfil ou uma conversa com as pessoas encarceradas daria uma noção mais exata da qualificação existente entre elas e dos desafios de formação profissional. Pelos relatos do projeto, isso só ocorreu *a posteriori*.

11 CONCLUSÃO, RESUMO EXECUTIVO OU FICHA TÉCNICA DO PROJETO?

A conclusão de um projeto de intervenção deve servir de narrativa sintética sobre o problema e apresentar sua principal recomendação de solução. Além disso, os projetos de intervenção podem, em vez de uma conclusão, apresentar um resumo executivo ou um sumário executivo.

Enquanto tópicos de conclusão são apresentados ao final de estudos técnicos, o resumo executivo ou ficha técnica (*fact sheet*) é apresentado antes mesmo da introdução. Nesse contexto, os resumos executivos são mais textuais, enquanto as fichas técnicas são mais visuais, com mais recursos gráficos.[3]

3. Um exemplo de *fact sheet* pode ser encontrado no anexo de Inbar (2015).

Considerando-se que projetos de intervenção devem ser prioritariamente orientados ao apoio à decisão, tendo dirigentes como seu público-alvo, é preferível, embora não obrigatório, apresentar resumos executivos ou fichas técnicas em vez de tópicos de conclusão.

É também cada vez mais comum que projetos sejam apresentados em formatos sintéticos e mais visuais, como por meio de *slides* e infográficos. Esses recursos se popularizaram imensamente desde os anos 1990 e facilitaram que alternativas de solução tivessem uma visão projetada como síntese. Isso pode e deve ser feito sem prejuízo de que os detalhes necessários estejam presentes em resumos executivos e em relatórios mais polpudos, com informações completas. Embora essa possibilidade tenha dado origem a exageros, ou seja, a projetos em que a embalagem (apresentações em *slide*) falava mais alto que a consistência de seu conteúdo, saber capturar a atenção de dirigentes e comunicar, de forma simples, ideias complexas, ainda é algo que favorece o uso desse tipo de recurso.

REFERÊNCIAS

BAER, D. *et al*. **Understanding the challenges of prisoner reentry**: research findings from the Urban Institute's Prisoner Reentry Portfolio. Washington: Urban Institute, 2006.

BLOOM, D. *et al*. **Transitional jobs for ex-prisoners**: early impacts from a random assignment evaluation of the Center for Employment Opportunities Prisoner Reentry Program. Nova York: MDRC, 2007.

CUNHA, A. dos S. *et al*. **Reincidência criminal no Brasil**: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7510.

INBAR, T. J. **Investing in what works**: "pay for success" in New York State. Georgetown: Patterson Webn & Tyler LLP, abr. 2015. Disponível em: https://pbwt2.gjassets.com/content/uploads/2016/12/Inbar-Appendix1.pdf.

JOHNSON-LISTWAN, S.; CULLEN, F. T.; LATESSA, E. J. How to prevent prisoner re-entry programs from failing: insights from evidence-based corrections. **Federal Probation**, v. 70, n. 3, p. 19-25, 2006.

PETERSON, H. L.; JONES, M. D. Making sense of complexity: the narrative policy framework and agenda setting. *In*: ZAHARIADIS, N. (Ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 2016.

RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. **Punishment and social structure**. Nova Jersey: Transaction Publishers, 2003.

SOLOMON, A. *et al*. **Putting public safety first**: 13 strategies for successful supervision and reentry. Washington: Urban Institute, 2008.

TAYLOR, I. The political economy of crime. *In*: VOGEL, M. E. **Crime, inequality and the State**. Londres: Routledge, 2020. p. 353-365.

VISHER, C.; TRAVIS, J. Transitions from prison to community: understanding individual pathways. **Annual Review of Sociology**, v. 29, p. 89-113, 2003.

VISHER, C.; WINTERFIELD, L.; COGGESHALL, M. Ex-offender employment programs and recidivism: a meta-analysis. **Journal of Experimental Criminology**, v. 1, p. 295-315, 2005.

VOGEL, M. E. **Crime, inequality and the State**. Londres: Routledge, 2020. p. 353-365.

ZWEIG, J.; YAHNER, J.; REDCROSS, C. **Recidivism effects of the Center for Employment Opportunities (CEO)**. Nova York: MDRC, 2010. (Working Paper, n. 922).

RESUMO DA ÓPERA

O momento *ex ante* é o início de tudo, o ponto de partida da *estratégia* para transformar problemas em soluções.

Logo de início, três questões cruciais orientam essa construção:

- Para quem? Qual é o público prioritário da política?
- Para quê? A que problema a política se refere?
- Em que direção? Em que medida a concepção, a estratégia e a governança que orientam a lógica de uma intervenção sobre um problema podem produzir os fins esperados?

Essas questões preliminares são essenciais para saber *se* e *até onde* você e sua organização pública têm chance de lidar com esse grande problema com alguma chance de sucesso, sob que abordagem, com que escopo de intervenção e com quais parcerias.

Dado esse primeiro passo, em seguida, vem a prova dos nove.

1.1 Entenda a maneira como o público é afetado pelo problema

1) Defina cada problema da maneira mais concreta pela qual ele é vivido pelo público. Problemas públicos são palpáveis e específicos, e não genéricos.
2) Esmiúce e esquadrinhe os problemas correlatos para chegar a uma visão específica e estruturada dos problemas.
3) Transforme a nuvem de problemas específicos em um mapa estruturado, agrupando os diferentes tipos de ocorrência (naipes dos problemas).
4) Construa uma lógica a respeito dos problemas, na forma de uma narrativa fundamentada por evidências – teorias e dados que ajudem a ler o mapa elucidando causas e consequências, os problemas que estavam na origem e os que vieram depois.

Lembre-se:

- problemas são caóticos. Quem os organiza para buscar uma solução somos nós;

- as evidências (informações e dados interpretados por teorias) vão mostrar a amplitude e a gravidade de cada um dos problemas de cada naipe;
- a teoria é a lente para interpretar se as relações são de causalidade ou de casualidade e também para verificar as interfaces entre problemas de diferentes naipes;
- evite antecipar soluções sem antes entender específica e detalhadamente a grande nuvem de problemas que afeta o público; e
- se o dirigente da organização já vem com uma solução pronta, seu trabalho é o de respirar fundo e entender que problemas estão por trás dessa agenda. Essa inversão na ordem é um problema a mais, mas é um bom problema, pois um dos requisitos para se fazer análise *ex ante* é que o problema esteja na agenda de quem toma decisão.

1.2 Escolha os problemas prioritários

1) Dê relevância ou precedência a alguns problemas sobre outros.
2) Justifique essa prioridade de intervenção conforme critérios públicos consagrados institucionalmente: pela Constituição e pelos marcos legais das políticas; pelos compromissos políticos estabelecidos com a população ou internacionalmente; pelas obrigações e limites da governança; e pela capacidade de atuação de sua organização sobre aquele problema.

Lembre-se:

- ao escolher alguns problemas em detrimento de outros, considere que você está escolhendo quais públicos são prioritários para a política. Use critérios de equidade para que essa escolha seja a mais inclusiva e justificável possível;
- o escopo de sua atuação será dado pelos limites da governança que sua organização tem sobre cada problema escolhido; e
- não se formula, não se planeja e muito menos se implementa aquilo que não se governa.

1.3 Formule uma estratégia, um caminho de intervenção capaz de mitigar ou superar o problema

1) Estratégia é o caminho escolhido para lidar com os problemas prioritários e provocar mudanças.
2) A teoria da mudança é o fundamento da sua estratégia. Caso você não tenha pelo menos uma frase que diga “se eu fizer isso, acontece aquilo”, você não tem teoria, muito menos estratégia.

Lembre-se:

- sua estratégia deve estar em sintonia com a concepção da política;
- o grande desafio é confrontar o objetivo maior com a dura realidade de problemas concretos e complexos, diante de uma capacidade sempre limitada que você e sua organização têm de agir sobre cada um deles;
- lembre-se da dica de Arquimedes: "Dê-me uma alavanca e um ponto de apoio, e eu moverei o mundo". A alavanca é a intervenção que será feita. O ponto de apoio é a prioridade na qual seus esforços serão empregados; e
- sim, a estratégia tem o poder de revisar os objetivos da política se eles se mostrarem inatingíveis. Contudo, não pense em agir de forma solitária. Quando um problema prioritário é essencial de ser atacado para que brote uma solução, mas a governança desse problema depende também de outra(s) organização(ções), articule, pactue, proponha uma estratégia de intervenção combinada.

1.4 Defina seus programas

1) A escolha dos problemas e da estratégia de intervenção é a base para a criação de programas.
2) Problemas grandes e complexos, mas de natureza diferente, debaixo de um mesmo guarda-chuva, demandam programas específicos, mas integrados sob uma mesma política.

Lembre-se:

- a rigor, é preciso algum programa para cada grande problema escolhido e que não possa ser abrigado em um mesmo naipe de problemas;
- se a teoria que arquitetou a intervenção tem um fio condutor lógico bem traçado, os programas nascem orientados pela estratégia. Mesmo sendo programas diferentes, estarão integrados entre si; e
- use exemplos de boas práticas (*benchmarks*) como inspiração, não como modelo, e também como parâmetros para estimar custos. Boas práticas são ótimas fontes de aprendizado, e não padrões para copiar e colar.

1.5 Hora de modelar sua intervenção e prever os produtos entregues, os resultados que se quer proporcionar e os impactos a conquistar

1) A teoria da mudança, que concebeu a política, deve agora se tornar uma teoria do programa, traduzida em uma programação. É hora de organizar a tática para enfrentar os problemas.

2) A tática são os meios disponíveis para percorrer esse caminho.

3) A teoria do programa é o fundamento da programação.

Faça as seguintes perguntas:

- Diante dos impactos que se pretende alcançar, quais resultados são cruciais para isso?
- Para ocorrerem esses resultados, que produtos precisam ser entregues sistematicamente para a população?
- Que processos produzem essas entregas?
- Quais insumos são imprescindíveis para que os processos sejam transformados nesses produtos?
- Quanto isso vai custar (orçamento)?

Lembre-se:

- consulte especialistas e organizações parceiras que são parte da construção da solução. Tenha canais diversos para auscultar o que o público tem a dizer antes de começar a fazer, mas já com uma proposta na mão;
- tenha na ponta do lápis o que sua organização pode dispor, em quatro anos, a cada ano, a cada mês, para calcular com alguma precisão o que é possível entregar e em quanto tempo;
- toda programação bem-feita é fruto de inúmeras revisões. Diante do tamanho do problema e da teoria que fundamenta a intervenção, a programação dirá se os objetivos ainda são realistas e factíveis ou megalômanos demais; e
- se a paisagem não cabe na moldura, revisite os passos anteriores. Atualize sua análise *ex ante*.

1.6 Mapeie seus processos

1) É na fase operacional, pela gestão e, eventualmente, por meio de projetos, que as coisas acontecem, para o bem e para o mal.

2) Processos mapeados são a base para o passo seguinte: criar sistemas de monitoramento e avaliação.

3) De preferência, transforme atividades e informações administrativas que já são obrigatoriamente geradas, quando da execução de tarefas, em dados úteis ao monitoramento.

4) Pense em formas inteligentes, amigáveis e mais fáceis de contabilizar não tudo o que acontece, mas o que é realmente essencial para comprovar que um insumo produziu um resultado esperado.

Lembre-se:

- acompanhar o que está sendo feito é algo menos importante como forma de controle e muito mais relevante como forma de estimular o bom desempenho e garantir entregas;
- se há processos que não são feitos para gerar produtos, repense se eles realmente deveriam existir;
- se há obrigações administrativas que não servem para produzir informações que serão úteis ao monitoramento e à avaliação, revogue os atos administrativos que as previram e jogue essas obrigações no lixo; e
- troque um relatório que vai dormir na gaveta ou em uma caixa de *e-mail* por um dado de monitoramento útil à avaliação. Depois disso, triture os relatórios, delete esses *e-mails* e comemore com sua equipe.

1.7 Monte um sistema de monitoramento e avaliação e defina ciclos de monitoramento e avaliação

1) Quando um programa é finalmente modelado, dos insumos aos impactos, com processos mapeados, ele se torna uma proposta com início, meio e fim. Esses momentos definem ciclos de maturação, estabilização e conquistas da intervenção.

2) Use indicadores e metas como seus painéis de instrumentos.

Lembre-se:

- quem não monitora bem será mal avaliado;
- problemas são organismos vivos, pois são questões vividas por pessoas. Pense que você precisa de termômetros, medidores de pressão, exames periódicos (*check-ups*) de suas atividades;

- cada ciclo tem seus pontos de checagem, o instante em que sabemos se algo previsto está realmente acontecendo de forma condizente com o que se propôs: se os insumos estão chegando; se os processos estão rodando; se os produtos estão sendo entregues na hora certa e para as pessoas certas; se os resultados estão aparecendo; se os impactos estão a caminho; e
- monitoramento e avaliação não são apenas números em uma planilha. São a matéria-prima para se contar uma boa história do que aconteceu graças à ação do Estado em prol da sociedade.

1.8 Além da criação, o *ex ante* é sua caixa de ferramentas para a manutenção da política e dos programas

1) A análise *ex ante* permite perceber, desde o início, que muitas políticas e programas já nascem com defeitos de fabricação.
2) Faça o *recall*. Revise sua criação, sempre que necessário.
3) Políticas e programas nunca nascem perfeitos. Sempre estão à espera de ajustes e reparos. Quanto antes (*ex ante*), melhor.

Lembre-se:

- é preciso dar tempo ao tempo para colher grandes conquistas, mas não é preciso esperar muito tempo para descobrir se algo vai bem ou vai mal;
- use os dados de monitoramento e as primeiras avaliações de processo e de desempenho (formativas) para detectar e antecipar problemas, preventivamente, antes que eles se tornem maiores e incontornáveis;
- às vezes, sua estratégia precisa mudar porque a teoria que a inspirou sofreu atualizações relevantes dadas pela ciência das políticas públicas. Às vezes, é porque os problemas podem ter ganhado outra dinâmica ou o público pode ter mudado de figura;
- toda revisão é uma nova análise *ex ante*. É mais que normal que haja ciclos de revisão; e
- ao formular ou reformular uma política e seus programas, leia e releia este roteiro de viagem. Verifique a cada momento, em reuniões e oficinas de planejamento, se você não se esqueceu de nada, ou se as condições mudaram, ou se alguma outra providência precisa ser tomada.

1.9 Comemore cada conquista com o público

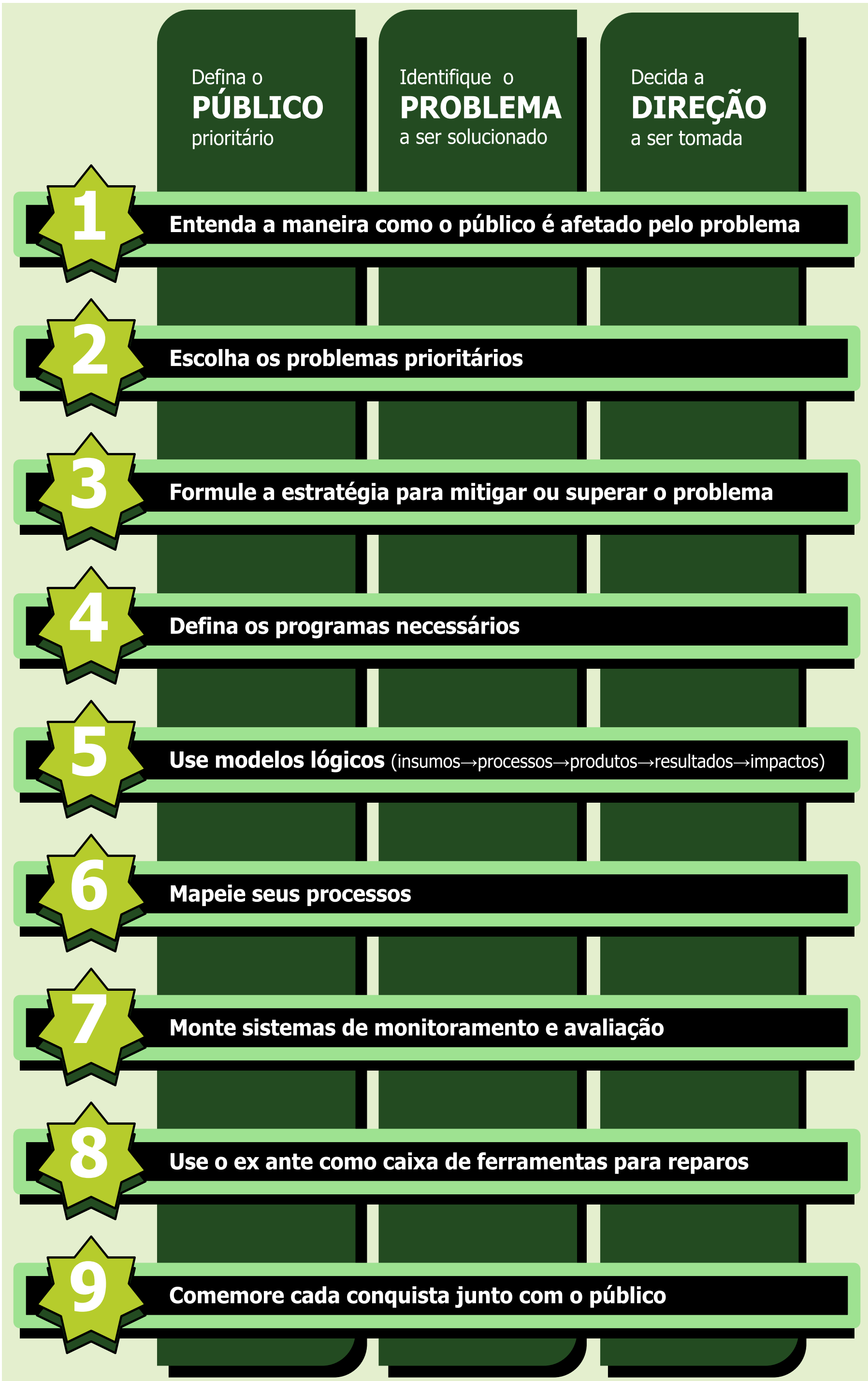
1) Torne públicas as evidências de que o programa está surtindo efeito. Você tem dados de monitoramento e avaliações *ex post* exatamente para isso.

2) Se há pouca novidade, muitos problemas e nada a celebrar, há algo de errado. Pare, pense e revise o que você e sua equipe estão fazendo.

Lembre-se:

- cada produto entregue à população; cada variação positiva de um indicador; cada resultado antes da meta prevista; cada impacto esperado e para além do esperado merece ser registrado e celebrado. O que você está esperando para comemorar?
- Crie maneiras de ouvir as pessoas desde o início e de reencontrá-las a cada momento em que o programa produzir uma novidade relevante ou quando surgirem problemas inesperados. Essa é a principal fonte de aprendizado e revisão das políticas e programas;
- resultados e impactos só acontecem de fato quando há evidências de melhorias e transformações na vida dessas pessoas. Muitas vezes, tais evidências demoram a aparecer. Você precisa de sensores permanentes e dados colhidos sistematicamente, em um mesmo padrão, para alimentar uma série histórica;
- no longo prazo, além de dados, você vai precisar lançar mão de pesquisa qualitativa. Só por meio delas que as narrativas do público podem aparecer para dar voz à percepção dessas transformações; e
- o público é o sujeito das políticas, e não seu objeto. É o início e o fim da análise *ex ante*.

Esse é o desafio. Faça valer a pena.


Defina o
PÚBLICO
prioritário
Identifique o
PROBLEMA
a ser solucionado
Decida a
DIREÇÃO
a ser tomada
1
Entenda a maneira como o público é afetado pelo problema
2
Escolha os problemas prioritários
3
Formule a estratégia para mitigar ou superar o problema
4
Defina os programas necessários
5
Use modelos lógicos (insumos→processos→produtos→resultados→impactos)
6
Mapeie seus processos
7
Monte sistemas de monitoramento e avaliação
8
Use o ex ante como caixa de ferramentas para reparos
9
Comemore cada conquista junto com o público

APÊNDICE A

EXEMPLO DE PROGRAMA DE TRABALHO NECESSÁRIO À ANÁLISE *EX ANTE*

O quadro A.1 sugere um passo a passo da análise *ex ante* e pode ser útil à estruturação dos termos de referência das pessoas encarregadas da facilitação de processos e da moderação de discussões.

Revise as orientações apresentadas anteriormente sobre a organização de oficinas e sobre a maneira de desenvolver cada atividade. Adapte essas recomendações às condições objetivas da sua organização e ao escopo da análise que você realizará.

QUADRO A.1
Programa de trabalho

Semana	Descrição das atividades do grupo de trabalho (GT)
Etapa preliminar: pactuação, institucionalização e preparação dos trabalhos	
1ª	Reconhecimento da demanda, definição do escopo e consolidação dos objetivos da análise: oficina de reconhecimento da demanda e apresentação básica para a elaboração de plano de trabalho, conforme termo de referência (TR). Nesse primeiro momento, o órgão demandante e a assessoria acertam mutuamente a demanda (papel do órgão demandante) e o que é a análise *ex ante* (papel da assessoria) para verificar se é de fato uma análise *ex ante* que se trata de fazer. Obs.: um seminário aberto, com a presença de dirigentes, diretores, gestores e assessoria pode cumprir essa função.
2ª	Envio do TR à direção superior responsável para conhecimento. Obs.: enquanto isso, o órgão prepara o ato normativo instituindo o GT.
3ª	Oficina de apresentação do TR à direção e aos membros indicados para o GT, para apresentar objetivos, prazos e compromissos do trabalho e colher críticas e sugestões, se necessário, para aprimorar a proposta de trabalho. Definição de responsável pela organização do repositório do conhecimento para reunir toda a documentação que fundamenta a política, os programas e as ações.
4ª	Publicação do ato que institui o GT e do TR. Formalização da equipe encarregada e do plano de trabalho. Curso ou primeira oficina de introdução ao referencial de análise: • conceitos; • teorias; e • metodologia de trabalho.
5ª	Apresentação sintética do repositório do conhecimento pela coordenação do GT e por responsáveis mais afeitos a cada área: • documentos básicos; • normativos; • programas, pactos, compromissos; • biblioteca de referência; e • bases de dados. Verificação das possíveis lacunas. Encaminhamento das providências para completar o repositório.

(Continua)

(Continuação)

Semana	Descrição das atividades do grupo de trabalho (GT)
Fase 1: análise da política	
6ª	Oficina de mapeamento de políticas e programas atuais. Se houver catálogo, apresentação de políticas e programas, apresentação desse. Caso não haja, previamente a essa oficina, um membro do GT precisará fazer uma pesquisa nos normativos para listar o rol de políticas e programas envolvidos.
7ª	Construção da nuvem de problemas. Revisão da formulação dos problemas. Identifique no repositório a literatura explicativa a respeito desses problemas e recomende a leitura prévia à próxima oficina.
8ª	Mapeamento explicativo do problema. Organize o GT em grupos. Cada qual pode e deve trazer um mapa e justificar os critérios que orientaram sua construção. Deve ser apresentada também a fundamentação teórica que levou à consideração do problema central, suas causas essenciais e suas grandes consequências. Na literatura, quais delas aparecem como variáveis de análise pelos especialistas ou pelos normativos? Quais as convergências e divergências entre cada mapa? Por que elas ocorrem? Quais as que têm melhor consistência lógica e uma formulação de problemas mais bem especificada? Tente agora construir um mapa consolidado. É possível unificar os mapas em um só?
9ª	Formule a teoria da mudança. Olhando o problema central, transponha-o como situação superada ou mitigada. Que intervenção seria necessária para que isso ocorresse? Tente formular a intervenção escolhendo as variáveis causais que sejam chaves para a mudança. A exposição da intervenção central, a explicação de como ela incide sobre o problema e que expectativa de mudança ela projeta são feitas não ainda com o detalhamento, mas com a previsão de quais devem ser os programas a serem criados e modelados ou reformulados. São eles que irão especificar pontos nevrálgicos a serem atacados simultaneamente para compor uma intervenção da política.
10ª	Produção do relatório final e apresentação ao GT. Revisar com base em críticas e sugestões do próprio GT.
11ª	É recomendável submeter essa primeira versão do relatório a um painel de especialistas para fortalecer o papel da análise como de apoio à decisão, ou seja, como levantamento de alternativas e de prós e contras a serem levados em conta na decisão da alta administração. Outra alternativa é realizar o painel depois de o relatório ser apresentado, revisado e validado pela alta administração. O ideal é que a alta administração decida se prefere um painel de especialistas nesse momento ou posteriormente.
12ª	Reunião e/ou seminário de validação. O GT deve verificar com a alta administração se ele fará apenas a leitura ou se pretende uma primeira conversa reservada para que seja apresentado o relatório, antes de levar a um fórum mais amplo, por exemplo, de secretários e diretores. Nesse ponto, o relatório do GT é revisado, incorporando modificações, mas essa nova versão passa a ser apresentada não mais como relatório do GT, mas, sim, da alta administração. Lembre-se de, nesse momento, já envolver a área de comunicação do órgão. Uma série de reuniões, cerimônias, peças informativas e de divulgação podem ser necessárias. O ideal é a alta administração solicitar um plano de comunicação da proposta de revisão ou reformulação da política. Será preciso decidir, com base no modelo de governança da política, quantas rodadas de validação e com quem serão necessárias. Isso pode envolver conselhos de políticas públicas com participação social e fóruns com governadores e prefeitos. Essas recomendações serão incorporadas, a critério da alta administração do órgão, e assumidas como sua nova proposta, em nova versão. A essa altura, o GT funciona como uma espécie de secretaria desse trabalho, caso isso não seja assumido por alguma unidade executiva ou de assessoria da administração superior.
13ª	Consulta pública: a última versão pode ser então submetida a leitura, crítica e sugestões por parte de pessoas do público em geral que queiram fazê-lo. Tais auscultas podem ser presenciais ou virtuais. É importante ter alguma ferramenta específica para isso, seja formulário aberto (considere que muitas plataformas disponibilizam, mas há um limite do número de participantes), seja um *e-mail* criado especificamente para tal finalidade. Após essas auscultas ou consultas, é importante que haja uma relatoria das críticas e sugestões feitas, e que o GT se reúna e apresente um parecer sobre eventuais incorporações de críticas e sugestões. Esse parecer retorna para aprovação da alta administração. O processo de ausculta ou consulta pública é útil por revelar eventuais pontos que precisem de mais detalhamento ou explicação e que não haviam sido pensados na proposta original. Podem ser objeto de providências complementares, a serem tomadas no próximo passo.

(Continua)

(Continuação)

Semana	Descrição das atividades do grupo de trabalho (GT)
14ª	Institucionalização do relatório: revisão dos atos normativos e produção de manuais e informativos. Realização de pelo menos um seminário ou de reuniões de apresentação e encaminhamento. Cerimônias de lançamento da nova política e dos novos programas, rodadas de comunicação (*road shows*), informativos, perguntas mais frequentes (FAQs), instruções normativas, guias ou manuais de orientação e o trabalho de preparação das ouvidorias para se atualizarem aos novos procedimentos são essenciais.
15ª	Lembre-se de prever uma cota extra de oficinas, caso alguma delas precise desdobrar-se ou haja imprevistos.
Fase 2: análise *ex ante* dos programas	
Cronograma a definir	Se a análise *ex ante* validou a nova estratégia e as novas diretrizes e reformulou a política, na sequência, essas mudanças devem ser traduzidas na dimensão dos programas. Em seguida, no nível das ações. Esse detalhamento abre uma nova fase, com a programação da análise *ex ante* dos programas. A política, reformulada, dirá exatamente quais programas continuam a existir e quais precisarão ser extintos, fundidos ou criados. Estes precisarão ser modelados. Nessa fase, o que se deve fazer é exatamente tal modelagem. Os processos ganham uma sequência inicial similar à utilizada para a política, na medida em que a modelagem dos programas precisa nascer acoplada à política, seguindo os rastros de sua teoria da mudança. Assim, os passos iniciais são: a oficina ou o curso de ambientação dos GTs dos programas para se familiarizar com o referencial de análise; a criação do repositório específico dos programas; a formação da nuvem de problemas; e a criação de naipes de problemas e mapas mentais (ou diagramas) de problemas. Cada passo vai merecer oficinas específicas, nas quais será feito o detalhamento dos problemas, dos naipes e dos mapas em maior profundidade do que se fez na política. Como a política nasce de um esforço matricial de integração, ela parte de um único GT. No caso dos programas, eles são vértebras da política e representam um conjunto mais amplo. Portanto, não apenas se pode como também se deve trabalhar com mais de um GT simultaneamente, um para cada programa. Espalhe os membros do GT da política nos GTs específicos de cada programa. Isso vai contribuir para que a concepção da política tenha presença ativa na modelagem dos programas. Vai também proporcionar suporte teórico-conceitual e metodológico aos trabalhos. O papel dessas pessoas integrantes do GT original é zelar pela coerência da modelagem e atuar como facilitadores das discussões. O aprendizado obtido na experiência do GT na análise da política as habilita a cumprir essa função. Todavia, deve ficar claro que esse papel de facilitação deve ser exercido sem tirar o protagonismo da modelagem, que deve ser de diretores e gestores de programas – desde que esses novos integrantes respeitem a concepção e a estratégia já definidas para a política. Portanto, se, por exemplo, a política é unificada e passa a ser organizada em torno de três programas, o GT da política se dividirá em três GTs de cada programa, incorporando a participação de diretores e gestores selecionados para que tomem a frente da modelagem das ações. A cada mês, podem ser feitas reuniões que sirvam como pontos de controle. O GT original se reúne, troca impressões e informações, e analisa o andamento dos trabalhos, a evolução e as dificuldades das discussões e as conclusões parciais, além de compartilhar dúvidas que podem ter sido sanadas em outro GT e assim por diante. Deve-se prever que haja tempo suficiente para esse cronograma.
Pelo menos uma oficina	O passo seguinte, que costuma tomar cerca de dois terços do tempo dos GTs de programas, é o da modelagem propriamente dita, dos insumos aos impactos. Comece com uma oficina de modelagem da implementação, listando insumos, processos e produtos. É provável que seja preciso uma oficina para a discussão em grupos, cada qual pensando quais processos diferentes devem ser organizados em detalhe, mas comece por esboçar uma ideia geral e encadeada. A primeira atividade em grupo pode pensar quais os insumos, processos e produtos, trazer os diferentes esboços para se firmar uma visão geral e, em seguida, detalhá-los, conforme fases de cada processo. Reforce sempre que o processo é uma sequência, coerente com os insumos – se preciso, os insumos deverão ser revisados ou detalhados –, e o processo em si é um passo a passo, com fases distintas e atividades relacionadas. Lembre-se também de enfatizar que o raciocínio deve começar de trás para a frente, ou seja, dos impactos, dos resultados e mais especificamente dos produtos para, em seguida, os processos e os insumos. Processos só fazem sentido para gerar produtos. Insumos só fazem sentido para alimentar processos. Esses aspectos precisam ser recorrentemente lembrados para garantir a coerência da modelagem.

(Continua)

(Continuação)

Semana	Descrição das atividades do grupo de trabalho (GT)
Pelo menos uma oficina	Nessa oficina, agora sim, organize os grupos de detalhamento dos insumos, dos processos e dos produtos. É preciso evitar, o tempo todo, que cada processo ganhe vida própria e não esteja conectado aos demais. Mesmo que a oficina seja rápida e haja tempo de se fazer o exercício que está proposto para a próxima oficina, mantenha o próximo passo separado para ser realizado na semana ou na oficina seguinte. Dê tempo para assentar melhor as ideias e repensar as relações entre as partes. Enquanto isso, submeta esses primeiros esboços a pessoas de fora do GT, mas muito envolvidas na direção ou gestão dos processos, para colher críticas e sugestões. Avalie se esses processos precisarão ser submetidos a mais oficinas de revisão para seu refinamento pelo GT.
Pelo menos uma oficina	Depois da oficina de detalhamento, faça nova oficina para juntar as peças do modelo lógico e verificar sua coerência (se a modelagem condiz com os objetivos da política e entrega seus produtos, resultados e impactos) e coesão (a unidade e sequência entre as partes, se uma componente leva logicamente à outra). Consolide a proposta final de modelagem.
Pelo menos uma oficina	Em seguida, faça a estimação de produtos, resultados e impactos. Se o GT listou, mas ainda não conseguiu quantificar produtos, resultados e impactos, esse é o momento. Levante, portanto, os parâmetros e os indicadores de cada variável de processo. Estabeleça os pontos de controle e os momentos para o monitoramento (entrada de dados sobre variáveis, parâmetros e indicadores) e a avaliação, propondo os devidos ciclos.
Pelo menos uma oficina	Painel de especialistas sobre indicadores de resultados e impactos que sejam mais coerentes com os produtos previstos. Faça a mesma consulta à alta administração que foi feita na primeira fase. É recomendável que o painel de especialistas anteceda a decisão.
Pelo menos uma oficina	Elaboração, revisão e consolidação do relatório final.
Pelo menos uma oficina ou reunião deliberativa	Apresentação conjunta dos GTs de programas para validação da alta administração e dos conselhos de políticas públicas e federativos. Novamente, lembre-se de já envolver a área de comunicação do órgão desde o momento em que haja a consolidação e apresentação do relatório final dos GTs.
Pelo menos uma oficina ou reunião deliberativa	Oficina de planejamento da comunicação da proposta de revisão ou reformulação dos programas.
Pelo menos uma oficina	Oficinas de institucionalização dos novos programas.
Cota extra de oficinas	Lembre-se de prever uma cota extra de oficinas, caso alguma delas precise se desdobrar ou haja imprevistos.
Fase 3: análise *ex ante* dos instrumentos de política utilizados pelos programas	
A definir	O detalhamento da programação da análise *ex ante* dos instrumentos de política utilizados pelos programas depende das conclusões da análise *ex ante* dos programas, na medida em que elas informam a estratégia e as diretrizes de análise. A depender da consistência e coerência dos processos anteriores, o correto é que a definição dos instrumentos já seja feita no âmbito da análise dos programas e revisada em uma oficina de avaliação *ex post* em algum momento definido como ponto de controle.
Fase 4: análise dos sistemas de monitoramento e avaliação	
A definir	O detalhamento da programação da análise *ex ante* dos sistemas de monitoramento e avaliação depende das conclusões da análise *ex ante* dos programas, na medida em que elas informam a estratégia e as diretrizes de análise.
Conclusão de todas as fases da análise *ex ante*	

Elaboração do autor.

ANEXO A

PORTARIA DE GRUPO DE TRABALHO DE ANÁLISE *EX ANTE*[1]

O exemplo a seguir foi adotado pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde do governo federal do Brasil.

Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção Especializada à Saúde

PORTARIA Nº 901, DE 9 DE SETEMBRO DE 2021

Institui Grupo de Trabalho (GT) de análise ex ante das políticas e programas da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde.

O Secretário de Atenção Especializada à Saúde, no uso de suas atribuições,

Considerando que a Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES), possui, dentre as suas competências, a de participar da formulação e da implementação da política de atenção especializada à saúde, observados os princípios e as diretrizes do SUS;

Considerando que atualmente a Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES) é responsável por um total de 43 políticas e programas de saúde;

Considerando que há o desafio de superar a fragmentação das intervenções de saúde no âmbito da atenção especializada, de modo a aperfeiçoar a política pública e trazer mais unicidade ao desenvolvimento das ações de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação;

Considerando que foi formalizada parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para a realização de uma Análise *ex ante* para uma política de atenção especializada à saúde;

Considerando que o Termo de Referência para uma análise *ex ante* das políticas e programas da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde aprovado pelo colegiado da SAES em 24 de junho de 2021;

Considerando que no Termo de Referência há recomendação no sentido de formalização da equipe encarregada ou grupo de trabalho (GT) de análise *ex ante*, com objetivo e prazo definidos, bem como sua composição, por meio de Portaria, resolve que; e

1. O texto original pode ser consultado em Brasil (2021).

Considerando a Nota Informativa nº 1/2021 – CGMIND/SAES/MS, constante do NUP/SEI 25000.128790/21-51, resolve:

Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho de análise *ex ante* com a finalidade de realizar análise *ex ante* dentro do objetivo de contribuir com um diagnóstico da política de atenção especializada à saúde, conforme estabelecido em Termo de Referência.

Art. 2º Compete ao Grupo de Trabalho de análise *ex ante*:

I) levantar informações e realizar consultas que forneçam subsídios para o desenvolvimento do projeto;

II) participar das atividades previstas na Programação constante no Termo de Referência, em especial:

  a) apoiar desenvolvimento do referencial de análise *ex ante* para verificar se a política de atenção especializada está devidamente definida, estruturada e organizada em programas; atende a públicos prioritários que são afetados por problemas considerados como centrais, dada a missão à qual a esfera federal é incumbida e conforme concepções de saúde pública (teorias) consistentes, transparentes, institucionalmente legitimadas e socialmente pactuadas;

  b) contribuir com o detalhamento da programação da análise *ex ante* dos programas;

  c) contribuir com o detalhamento da programação da análise *ex ante* dos instrumentos de política utilizados pelos programas;

  d) contribuir com o detalhamento da programação da análise *ex ante* dos sistemas de monitoramento e avaliação.

Art. 3º O Grupo de Trabalho de análise *ex ante* terá a seguinte composição:

I) cinco representantes da Coordenação-Geral de Monitoramento de Indicadores de Serviços na Atenção Especializada à Saúde (CGMIND/SAES/MS);

II) um representante do Serviço de Acompanhamento de Projetos de Cooperação Técnica na Atenção Especializada à Saúde (SEAPCOP/SAES/MS);

III) um representante do Departamento de Atenção Especializada e Temática (DAET/SAES/MS);

IV) um representante do Departamento de Regulação, Avaliação e Controle (DRAC/SAES/MS);

V) um representante do Departamento de Atenção Hospitalar, Domiciliar e de Urgência (DAHU/SAES/MS);

VI) um representante do Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde (DCEBAS/SAES/MS); e

VII) um representante da Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento (CGPO/SAES/MS).

Art. 4º Serão convidados, na qualidade de membros:

I) dois representantes da Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS/MS); e

II) um representante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Parágrafo único. Os membros serão indicados pelo titular máximo das unidades do Ministério da Saúde e do Ipea à Coordenação do Grupo de Trabalho.

Art. 5º O Grupo de Trabalho será coordenado pela Coordenação-Geral de Monitoramento de Indicadores de Serviços na Atenção Especializada à Saúde, da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde que também prestará o apoio administrativo.

Art 6º O Grupo de Trabalho poderá convidar outros representantes de outros setores do Ministério da Saúde e a ele externos, cuja participação seja considerada necessária ao desenvolvimento e cumprimento das suas finalidades.

Art. 7º O Grupo de Trabalho reunir-se-á, ordinariamente, semanalmente e, extraordinariamente, sempre que necessário, por convocação da sua Coordenação.

Parágrafo único. O quórum de reunião e de deliberação do Grupo de Trabalho é de maioria simples.

Art. 8º O Grupo de Trabalho terá duração até 30 de junho de 2022, prorrogável por mais 90 (noventa) dias, caso seja necessário para a conclusão do trabalho.

Parágrafo único. Caberá ao Grupo de Trabalho, ao final do prazo de que trata o *caput*, apresentar relatório com análise *ex ante* da política, programas, instrumentos e sistemas de monitoramento e avaliação da atenção especializada à saúde, que será entregue ao titular máximo da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde.

Art. 9º A participação no Grupo de Trabalho será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 10 Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

REFERÊNCIA

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 901, de 9 de setembro de 2021. Institui Grupo de Trabalho (GT) de análise *ex ante* das políticas e programas da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 96, 17 set. 2021.

GLOSSÁRIO

Ação – é um conjunto de processos que, com a gestão adequada de insumos, tem o propósito de entregar produtos e serviços ao público.

Atividade – é a menor unidade prevista pelos processos de cada ação.

Coordenação – é um atributo da governança. Refere-se a pelo menos três esforços intimamente relacionados: articular, pactuar e solucionar controvérsias. Articulação é o processo de diálogo, interação e relacionamento em busca de uma convergência de interesses e objetivos. Pactuação é a concretização de um acordo decorrente da articulação de objetivos, metas e responsabilidades em torno de soluções, de forma mais ampla (políticas e programas) ou mais específica (nas ações). A solução de controvérsias são negociações e decisões que ajudam a dirimir dúvidas ou suprir lacunas não previstas anteriormente, quando a política foi articulada e pactuada. Qualquer política, ao lidar com problemas complexos envoltos em incertezas, principalmente se não levantadas e trabalhadas *ex ante*, suscitará controvérsias que aparecerão mais cedo ou mais tarde e demandarão mecanismos para saná-las.

Custo-benefício – em geral, quando se decide fazer ou adquirir algo, calcula-se o custo daquela escolha e o benefício que ela proporcionará. A pergunta por trás do custo-benefício é: o que é mais vantajoso? A ideia é que se compare e se decida em favor do que traz o melhor ou maior benefício a um menor custo, preferencialmente, entre bens que sejam comparáveis em termos de sua utilidade. Por exemplo, é melhor comprar um veículo novo, compacto, simples e mais econômico ou comprar um veículo de mesmo preço, mas usado, mais confortável, com ar-condicionado e direção hidráulica? Apesar de o preço de aquisição ser o mesmo, há diferenças de custos de manutenção. O mais novo e popular, em princípio, terá uma manutenção mais barata. Em contrapartida, a depreciação de um veículo usado é menor, se comparada à do novo. Outro exemplo: é melhor comprar um apartamento menor no centro da cidade ou uma casa maior em um bairro mais afastado? A um mesmo preço, as diferenças envolverão a chance de ir a pé para o trabalho, na primeira opção (apartamento no centro), ou de carro ou ônibus, com a casa mais afastada. Os custos de manutenção de uma casa tendem a ser maiores do que de um pequeno apartamento. Há questões imateriais que normalmente são levadas em conta, mesmo que não possam ser contabilizadas. Por exemplo, ter uma casa com quintal, melhor qualidade do ar e menos barulho é um benefício que varia conforme o estilo de vida e noções de conforto, que não são as mesmas de pessoa para pessoa. Em políticas públicas, esses aspectos também precisam ser levados em consideração.

Custo de oportunidade – é o custo de se deixar de fazer ou de escolher algo, em relação a uma outra alternativa. A analogia mais famosa sobre custo de oportunidade é a escolha hipotética entre manteiga ou armas (*guns or butter model*). Dado um limite de produção de bens, cada país precisa escolher em que medida uma opção compromete a outra. Na escolha, não está exatamente o custo-benefício de cada uma, mas o prejuízo que uma escolha errada ou descompensada pode acarretar. No custo de oportunidade, são comparados bens com diferentes utilidades, que servem a propósitos também completamente diferentes, como no exemplo da manteiga *versus* armas.

Estratégia – a palavra se referia ao plano traçado pelos estrategos, os comandantes militares mais experientes e que assumiam as decisões superiores em uma guerra. Alguns desses antigos combatentes, por terem não só travado grandes batalhas, mas sobretudo por terem desenvolvido um aprendizado sobre a melhor maneira de conquistar territórios, eram considerados especialistas na *arte de surpreender os adversários*, conforme uma expressão que se tornaria conhecida como sinônimo de estratégia. Diante de um campo de batalha com determinada topografia, de um adversário com determinadas forças e fraquezas, de um momento ou condição (tempo chuvoso; hora noturna; terreno pantanoso), o trabalho dos estrategos era arquitetar a melhor maneira de encontrar flancos que fossem os pontos fracos a serem explorados e que permitissem a conquista de um objetivo final com o menor esforço possível e menor dano. Transposto para o plano da política e das políticas públicas, estratégia é a compreensão profunda sobre as características e o comportamento de um problema e a escolha daqueles problemas prioritários a serem atacados de modo organizado e integrado.

Externalidade – é um efeito colateral, uma consequência indesejada (externalidade negativa) ou uma surpresa bem-vinda (externalidade positiva). Uma fábrica de chocolates é feita para produzir bens de consumo, mas, para os moradores de uma localidade, gera empregos e produz alimentos que a própria localidade vai consumir. Esses são efeitos diretos, e não colaterais. Mas a poluição que essa fábrica pode causar é uma externalidade negativa. Ao mesmo tempo, se em torno da fábrica surge um novo bairro, lanchonetes, restaurantes, centros de lazer, clínicas, esses empreendimentos seriam externalidades positivas.

Ferramentas da ação governamental – são a especificação desses instrumentos. Se um benefício financeiro é um instrumento de incentivo, o cadastro que as pessoas precisarão preencher, a conta bancária e o cartão de crédito para sacar o dinheiro ou pagar contas pela função crédito são ferramentas. Não há instrumento sem ferramenta e nem ferramenta que não signifique algum tipo de instrumento de incentivo, restrição ou convencimento.

Gestão – gerir, do latim *gerere*, da mesma forma como em italiano, *gestare*, significa carregar. Diz respeito à maneira como insumos são usados em processos para gerar produtos, resultados e, no longo prazo, impactos. O emprego correto dos recursos, da forma mais eficiente possível, é parte da dimensão operacional de responsabilidade da gestão das ações governamentais.

Governabilidade – é a condição alcançada por um governo que consegue transformar seu poder de iniciativa (poder de propor) em poder de agenda (poder de decidir prioritariamente), com elevada taxa de aprovação de suas propostas. Garantir governabilidade é parte da dimensão estratégica das políticas públicas.

Governança – é a maneira como uma organização estrutura suas competências e atribuições para cumprir seus propósitos. As competências definem quem pode decidir sobre o quê. As atribuições estabelecem quem faz o quê. Frederickson (2007) reforça justamente essa ideia de governança como *jurisdição* – quem tem poderes de decidir e quem tem a obrigação de fazer. A governança é parte da dimensão tática dos programas governamentais.

Indicadores – são sumários de dados que sinalizam a mudança de uma situação ou a alteração de uma variável. A função do indicador é sempre a de indicar uma mudança de *status* da situação em relação à sua situação anterior. Os indicadores mais comuns são representados por taxas e índices.

Instrumentos da ação governamental – são incentivos, restrições, sanções ou comunicação e formação (informações, treinamentos, campanhas publicitárias) e um conjunto de técnicas mediante as quais as autoridades do setor público exercem seu poder na busca de induzir mudanças sociais. Há apenas três instrumentos básicos à disposição dos governos: o porrete, a cenoura e o sermão.

Levantamento rápido de evidências (ou avaliação rápida de evidências) – é um método de rastreamento da literatura científica sobre uma questão de política pública, os problemas mais diretamente associados a essa questão (sua nuvem de problemas) e as alternativas mais usadas de intervenção, sejam as bem ou malsucedidas, mas principalmente avaliando os porquês.

Linha de base – é o ponto inicial (marco zero) de medição da condição anterior à intervenção sobre um problema. A linha de base é a referência para que se possa acompanhar melhor a evolução do problema e suas consequências e os efeitos de uma intervenção.

Meta – é a expectativa de mudança de indicadores ou de entregas almejadas, com os devidos prazos (meses, anos ou uma data precisa). As metas podem ser de produtos, no curto prazo; de resultados, no médio prazo; e de impactos, no longo prazo. A meta é sempre um compromisso cuja expectativa dependerá da continuidade das ações, o que, por sua vez, depende de fluxos regulares de insumos e processos.

Modelo lógico – é uma sequência que transpõe uma teoria do programa em uma matriz de insumos, processos e produtos que conduzirão a resultados e impactos. O modelo é uma matriz na medida em que deve demonstrar coerência para ser lido na vertical e na horizontal. Na vertical, cada componente é sequenciado, do primeiro ao último, por exemplo, de um primeiro insumo normativo (a criação formal do programa) e seu orçamento até o planejamento da comunicação. Na horizontal, supõe-se que os insumos são aqueles necessários para, ao final, alimentar os impactos de longo prazo.

Política – é uma concepção institucionalizada voltada para a solução de um problema central relevante para um determinado público.

Problema de viés – vieses ou enviesamento são distorções decorrentes de suposições ou escolhas indevidas que interferem, mascaram ou alteram os resultados e induzem a conclusões precipitadas ou errôneas. Por exemplo, pesquisas telefônicas podem trazer um viés de seleção porque nem todas as pessoas possuem telefone ou atendem a ligações telefônicas. É o chamado viés de seleção. Pesquisas baseadas em informações autodeclaratórias podem ter viés de informação – por exemplo, quando algumas pessoas se lembram melhor do que outras da ocorrência de alguns sintomas de doenças.

Processo – é o fluxo de atividades organizadas e sequenciadas.

Programa – é a solução dada a problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo.

Projetos – são ações ligadas a programas. Podem ser considerados como sinônimos de ação, se realizados pelos órgãos responsáveis pelos programas. Em programas que se baseiam em editais abertos a empresas ou organizações civis que ofertam produtos ou uma prestação de serviços, os programas pedem que esses participantes apresentem projetos. Basicamente, assim como nas ações, são apresentadas propostas de como estruturar um conjunto de processos para a gestão de insumos adequados com o propósito de entregar produtos e serviços que atendam aos objetivos de um programa. Como políticas, são da dimensão estratégica; programas são da dimensão tática; e projetos, assim como as ações, são da dimensão operacional.

Revisão sistemática de literatura – são levantamentos sobre a literatura a respeito de um problema baseados em uma filtragem de resultados que são considerados mais significativos por atenderem a alguns critérios explícitos de escolhas explícitas (por exemplo, as fontes das publicações ou dos dados; a temporalidade; a presença ou ausência de recomendações etc.). Tais revisões podem eventualmente ser acompanhadas da chamada meta-análise, ou seja, uma "análise das análises" que faz o tratamento quantitativo dos resultados conclusivos dos estudos e que sintetiza as conclusões e recomendações advindas desses estudos.

Tática – é a mobilização dos recursos disponíveis para a consecução de uma estratégia. Tomemos por exemplo o general romano Quintus Fabius Maximus Verrucosus, considerado um grande estrategista. Quando enfrentou o general cartaginês Aníbal (Cartago era onde hoje é a Tunísia), durante a Segunda Guerra Púnica, entre 218 a 201 antes de Cristo, o exército cartaginês era maior, mais bem treinado e muito bem comandado pelo lendário Aníbal. Diante dessa assimetria, a estratégia de Fabius foi evitar confrontos diretos e tentar sufocar o exército de Aníbal, comprometendo suas fontes de suprimento. Eventualmente, Fabius fazia ataques de emboscada, em terrenos onde a superioridade numérica não faria tanta diferença – algo similar ao que os espartanos fizeram na passagem, quase um portão, das Termópilas. Pela estratégia paciente de sufocar, sabotar e fustigar o adversário, em vez de atacá-lo em confrontos diretos, Fabius ganhou o apelido de *cunctator* (protelador), dito em sentido positivo e como sinal de inteligência. As táticas de sabotagem e emboscadas hoje são conhecidas como táticas de guerrilha. Em políticas públicas e programas governamentais, a definição da política e dos programas pela escolha de problemas prioritários e de uma intervenção preferencial é a estratégia. A montagem de equipes, sua capacitação e treinamento, a organização e normatização dos procedimentos, entre outras ações, são questões de ordem tática. A execução – o que seria, na analogia militar, o combate – é a dimensão operacional.

Teoria da mudança – é uma formulação capaz de explicar um problema de política pública e, a partir de uma proposta de intervenção (o que fazer diante do problema), antecipar resultados que podem ser aguardados.

Teoria do programa – de forma similar à teoria da mudança, levanta expectativas de resultados a partir de uma intervenção. A diferença é que essa intervenção está traduzida em uma programação de insumos e processos. As expectativas estão detalhadas e escalonadas, primeiramente, na geração de produtos, no curto prazo; depois, nos resultados, no médio prazo; e nos impactos, no longo prazo. Uma teoria do programa deriva de uma teoria da mudança e concretiza parte dos impactos preconizados pela política pública.

REFERÊNCIA

FREDERICKSON, H. G. Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere. *In*: FERLIE, E.; LYNN JUNIOR, L. E.; POLLITT, C. **The Oxford handbook of public management**. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2007.

NOTA BIOGRÁFICA

Antonio Lassance é servidor da carreira de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), na Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte); pesquisador sênior do Centro Internacional de Políticas para o Desenvolvimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Development – IPCid); doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB); e professor do quadro do mestrado do Ipea e dos programas de formação, capacitação e especialização de servidores federais da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Além disso, é membro do grupo de pesquisa do Núcleo de Pesquisa em Avaliação e Uso de Evidências em Políticas Públicas, criado junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), tendo também desenvolvido projetos apoiados pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal. É autor do livro *Instituições, Estado e Políticas Públicas* (de 2024), entre outros. Foi coordenador de Comunicação do Ipea (2023), assessor do Gabinete Pessoal do Presidente da República (2007-2010), secretário-geral do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2005-2006), presidente do Conselho de Administração da Empresa Brasileira de Comunicação (Radiobrás, de 2004 a 2007, atualmente Empresa Brasil de Comunicação) e chefe de gabinete da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (2003-2005).



The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

"Políticas bem fundamentadas e programas integrados são o sonho de qualquer governo. Este livro nos traz um passo a passo detalhado não apenas do quê, mas do como fazer."

Esther Dweck, ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos do governo federal.

"Este é o guia mais atual de análise *ex ante*. Feito pelo especialista do Ipea que há mais tempo atua na área, é um trabalho amadurecido por anos de pesquisa e escrito em boa prosa."

José Celso Pereira Cardoso Júnior, secretário de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos do governo federal.

"Este trabalho é simplesmente imprescindível, pois toca no que é a alma das políticas e programas: a arte de definir um problema, priorizar um público e escolher o melhor caminho para entregar soluções. Com clareza e profundidade, o autor conduz o leitor por esse processo essencial com maestria."

Kathleen Sousa Oliveira Machado, coordenadora-geral de Formulação e Uso de Avaliações do Ministério do Planejamento e Orçamento do governo federal.

"A essência deste livro está em desenvolver assuntos e metodologias para lidar com dilemas que fazem a diferença entre as políticas e programas que dão certo e as que deixam a desejar."

André de Mello e Souza, International Policy Centre for Inclusive Development (IPC-id).

ISBN 978-65-5635-084-4
9 786556 350844 >

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO